

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE CONSUL

FONCTIONS, IMMUNITÉS, ORGANISATION
EXEQUATUR

ESSAI D'EXPOSÉ SYSTEMATIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le Jeudi 25 Février 1909, à 1 heure,

PAR

ELLERY C. STOWELL

Président: M. RENAULT, professeur.

*Suffragants: { MM. LESEUR, professeur.
DE LAPRADELLE, agrégé.*

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, RUE SOUFFLOT, 13

1909

Thèse
Paris
1909.

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

33915
FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE CONSUL

FONCTIONS, IMMUNITÉS, ORGANISATION

EXEQUATUR

ESSAI D'EXPOSÉ SYSTEMATIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue le Jeudi 25 Février 1909, à 1 heure,

PAR

ELLERY C. STOWELL



Président: M. RENAULT, professeur.

*Suffragants: { MM. LESEUR, professeur.
DE LAPRADELLE, agrégé.*

PARIS

A. PEDONE, ÉDITEUR

LIBRAIRE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS
13, RUE SOUFFLOT, 13

1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026

AVANT-PROPOS

Les pages qui suivent ne constituent pas, dans notre esprit, un guide pratique à l'usage des Consuls. Des ouvrages de cette nature ne sont pas rares : il suffit de citer parmi les principaux ceux de de Clercq et de Vallat en France ; de Koenig en Allemagne ; mais si ces ouvrages, si remarquables à tant d'égards, renferment parfois des développements et des considérations théoriques sur les devoirs et les fonctions des Consuls, il n'existe, sauf erreur de notre part, aucun livre qui traite scientifiquement des Consuls, c'est-à-dire de leur caractère juridique (1), (2), (3). Nous nous sommes surtout proposé de présenter

(1) Neumann Consulatwesen, p. 33.

(2) Nous n'avons pas traité des Consuls dans les pays de capitulations. Nous considérons qu'ils sont dans des conditions exceptionnelles. Du reste, cette question a été étudiée à fond par de nombreux auteurs.

(3) Il peut être intéressant à un intervalle de cent ans de relire la préface du livre si remarquable de Borel : *De l'Origine et des Fonctions des Consuls*, par F. Borel. Saint-Pétersbourg, 1807. On verra que le but poursuivi était le même que le nôtre.

PRÉFACE. — Toutes les nations modernes qui se sont

un plan d'ensemble de toutes les matières se référant aux Consuls (1).

L'intérêt de cette étude tient, est-il nécessaire de le faire remarquer, à l'importance même du rôle des Consuls. Il peut arriver, sans doute, que le nombre

livrées au commerce extérieur, ont également senti la nécessité d'avoir des Consuls, et elles en entretiennent les unes chez les autres sur un plan plus ou moins étendu.

Mes relations nécessaires avec cette classe de fonctionnaires publics dans un grand Empire, m'ont souvent rappelé aux principes, pour fixer la nature et les limites de leurs fonctions. De là les recherches auxquelles je me suis livré. J'ose espérer qu'elles ne seront pas sans intérêt pour ceux qu'elles concernent : ce n'est souvent que dans son histoire, qu'on trouve le véritable esprit d'une institution.

J'ai rassemblé dans l'appendice presque tous les règlements anciens et modernes des nations européennes, ou au moins les plus curieux ; et on sera frappé sans doute de l'uniformité remarquable qui existe dans ces actes administratifs : mais on aurait tort d'en conclure que cette ressemblance n'est due qu'à l'esprit d'imitation qui gouverne les hommes et même les nations de beaucoup plus près qu'on ne le croit communément. En y réfléchissant davantage, on se convaincra que des ressources semblables ont été suggérées par les mêmes besoins.

Cette uniformité des vues m'a permis de traiter l'institution consulaire en général ; de ne m'occuper d'aucune nation en particulier, et cependant d'espérer d'être également utile à toutes. S'il existe quelques variétés dans les fonctions des Consuls, elles sont peu nombreuses, et fondées sans doute sur des instructions particulières.

(1) V. App. C, n° 1.

et la nature des devoirs de ces fonctionnaires varient avec les conditions différentes du commerce et des relations internationales, mais les principes essentiels qui dominent la matière restent les mêmes ; nous ne les étudierons que dans des cas déterminés et limités ; mais ils trouvent leur application dans tous et s'adaptent à toutes les modifications que les circonstances peuvent nécessiter.

Nous avons ajouté à cette étude quelques notes qui serviront de preuve à certaines de nos allégations. D'autre part, le lecteur trouvera à la fin de cet ouvrage dans les appendices la confirmation générale de ce que contiennent ces pages. L'appendice A est destiné à donner une idée de la variété des devoirs du Consul, et les trois appendices A, B et C, ont été choisis dans leur ensemble pour éclaircir les questions les plus difficiles qui peuvent se présenter à l'occasion des fonctions consulaires les plus importantes. Les extraits qui figurent dans l'appendice C sont disposés de façon à correspondre autant que possible à la classification que nous avons adoptée ; il est, par suite, facile de trouver la confirmation des propositions contenues dans chaque chapitre. Bien entendu, il arrivera quelquefois qu'un extrait se référant à plusieurs matières, il ne sera pas possible de le faire correspondre exactement à l'une d'elles.

L'appendice D contient un rapport fait au Parle-

ment sur la réorganisation du service consulaire de la Grande-Bretagne.

L'appendice E contient le règlement sur les immunités consulaires adopté par l'Institut de droit international dans sa séance du 26 septembre 1896.

INTRODUCTION

L'origine des Consuls remonte à la plus haute antiquité. Dès qu'il existe des relations de commerce, il est naturel qu'on rencontre des règles ou des coutumes qui les protègent, sans quoi la personne et les biens d'un commerçant seraient le plus souvent à la merci du plus fort. Seulement ces règles n'ont pas toujours été les mêmes : elles se sont modifiées dans le cours des ans. Pendant très longtemps, alors que les peuples n'avaient que des rapports intermittents, elles se sont simplement calquées sur les nécessités du commerce international et n'ont été suivies par les parties en présence que parce qu'elles y trouvaient toutes deux leur intérêt. Plus tard, quand le développement du commerce et l'appât du gain amenèrent les marchands à s'établir à l'étranger, dans le pays de leur commerce, il fut nécessaire de garantir leur personne et leurs biens. Comme à cette époque, le principe ancien de la personnalité des lois était toujours en vigueur, il fallut remplacer auprès d'eux la juridiction de leurs juges naturels, laïcs ou prêtres, et créer de nouveaux organes.

On peut supposer que, même dans les organisations politiques les plus rudimentaires, les hommes à la tête du gouvernement n'ont pas tardé à prendre conscience des avantages que leur pays pouvait retirer du développement du commerce et qu'il a suffi que deux Etats se fussent convaincus de ces avantages pour qu'ils se fissent des concessions réciproques. Ceci n'eut sans doute pas lieu tout de suite. Les gouvernements primitifs, préoccupés avant tout de la lutte pour l'existence, ont dû consacrer presque toute leur énergie aux guerres offensives et défensives ; les individus seuls poussés par le désir de réaliser un gain firent le commerce à leurs risques et périls. Cependant, le développement du commerce international donna aux marchands de profession une situation plus forte : ils obtinrent la protection des autorités du pays avec lequel ils faisaient le commerce, soit en leur abandonnant une partie de leurs gains, soit en achetant cette protection de toute autre façon. Bientôt apparût un véritable Conseil élu. Le jour où les intérêts commerciaux devinrent assez importants pour provoquer l'établissement d'une colonie de nationaux sur un territoire étranger, les membres de cette colonie ne sentirent pas seulement la nécessité d'être protégés dans leurs transactions commerciales avec les nationaux de l'Etat de leur résidence, mais eurent aussi le désir d'être gouvernés par des autorités de leur propre pays. En effet, dans ces

époques reculées, nous l'avons déjà fait remarquer, les lois étaient strictement personnelles et seuls les nationaux d'un Etat étaient soumis à ses lois. La colonie trouva probablement avantageux d'avoir à côté d'un chef pris dans son sein et digne de sa confiance, un *patron* choisi parmi les citoyens les plus influents de la ville ou du pays, qu'elle chargerait de ses rapports avec les autorités locales. De ces deux personnes, la première, le chef de la colonie, devait nécessairement servir d'intermédiaire dans les rapports du *patron* avec les marchands.

Il est probable qu'à l'origine, les marchands élurent leur chef. Leur obéissance envers lui était assurée par le sentiment de l'intérêt public aussi bien que par la crainte de représailles de la part des autres membres de la colonie au cas où ils résisteraient à ses ordres. Un danger était cependant à redouter. Un marchand puissant et astucieux pouvait refuser de tenir compte des ordres du chef en l'accusant auprès des autorités locales, sous la foi du serment, de comploter contre la sûreté de l'Etat. Aussi parut-il avantageux de faire confirmer l'élection du chef par les autorités locales. De cette conception est née probablement, la pratique de l'*exequatur*.

Les marchands trouvaient un grand avantage à faire reconnaître leur chef par le pouvoir local. Cette formalité donnait en quelque sorte une consécration officielle aux droits et aux lois de la colonie et le

besoin de la protection et de l'intervention d'un *patron* choisi parmi les membres de la cité se faisait moins sentir. Le patron fut, peu à peu, remplacé par le Consul élu par les marchands, ou plus exactement se confondit avec le chef des marchands.

Un progrès nouveau ne devait pas tarder à s'accomplir. Les marchands des nations les plus commerçantes ayant acquis, avec le temps, une conception plus élevée de leurs intérêts nationaux eurent le désir d'avoir un Consul assez autorisé pour réclamer à leur gouvernement aide et protection, à l'occasion des injustices qu'ils auraient subies des pouvoirs locaux, et assez influent pour obtenir son intervention en vue d'assurer le maintien de sa propre autorité sur les membres de la colonie et le châtimement, dans leur pays d'origine, de ceux qui l'auraient méconnue.

Les gouvernements avaient aussi des raisons pour ambitionner la nomination des Consuls. Outre que cette nomination, en mettant à leur disposition une place nouvelle, leur eût permis de récompenser des amis politiques, elle leur apparaissait comme un moyen précieux de se renseigner sur la politique extérieure. C'est alors que nous voyons apparaître les Consuls *missi* et que nous voyons les Consuls investis de fonctions diplomatiques qui appartiennent maintenant à des autorités spéciales. Sans doute, même à cette époque, les Etats s'envoyaient de temps en temps

des ambassades diplomatiques, mais ce ne fut qu'après le traité de Westphalie que la pratique des ambassades permanentes se généralisa. Elle coïncida avec la tendance nouvelle des Etats, jaloux de voir des étrangers exercer des pouvoirs qu'on voulait réserver au Souverain, à diminuer les pouvoirs des Consuls. Ainsi, l'ambition des nouveaux diplomates permanents et la jalousie des autorités locales eurent pour résultat de restreindre l'activité des Consuls et surtout d'amoindrir le prestige de la fonction, qui perdit une grande part de ses attributs honorifiques. On alla même beaucoup trop loin dans cette voie et des juristes éminents, directement ou indirectement influencés par les raisons que nous venons d'indiquer, ont eu le tort de faire accepter par le public l'opinion que le Consul est devenu une autorité secondaire. Cela n'a pas empêché le développement de la fonction consulaire, mais la plupart des vieilles idées stéréotypées sur son caractère sont encore acceptées, bien que tout porte à croire que nous soyons à la veille d'un changement (1). Il est bien certain que le commerce international ira sans cesse en grandissant ; il en sera de même du rôle des Consuls qui consiste à protéger les intérêts des nationaux.

(1) Châteaubriand, *Congrès de Vérone*, t. II, p. 297 : « Le temps des Ambassadeurs est passé et celui des Consuls revenu. »

Quelle sera la forme exacte que prendra ce développement ? C'est une question à laquelle il est impossible de donner une réponse précise. Toutefois, l'étude des principes qui gouvernent aujourd'hui les relations consulaires après les avoir gouvernées dans le passé, nous permet de penser que, selon toutes probabilités, ces mêmes principes s'appliqueront également dans l'avenir. Aussi les personnes qui étudient la science politique et le droit international ont-elles grand intérêt à rechercher et à déterminer avec soin les principes qui servent de base à notre institution. Ce faisant, elles éviteront des erreurs qui seraient d'autant plus graves que l'institution elle-même est appelée à un plus grand développement.

Ces remarques se rapportent au développement de l'institution consulaire en général. Il est des Etats d'origine plus récente, comme les Etats-Unis d'Amérique, qui ont noué des relations consulaires en prenant comme base l'institution telle qu'elle fonctionnait au moment de leur entrée dans la famille des nations.

Cette différence d'ordre historique se révèle parfois dans la conception que les Etats nouveaux se font de la carrière consulaire et des fonctions du Consul. Un Etat qui organise l'institution consulaire, de toutes pièces, si l'on peut s'exprimer ainsi, ne peut pas se faire une idée exacte de sa nature. Il en résultera

certaines anomalies, mais d'autre part, il aura l'avantage, étant dégagé des liens du passé, de pouvoir mieux adapter cette institution aux besoins modernes.

CHAPITRE PRELIMINAIRE

On peut étudier les Consuls, soit au point de vue objectif, soit au point de vue subjectif.

Du premier point de vue, l'on constate que les Etats ont le droit d'envoyer des Consuls et celui d'en recevoir (1).

Du second point de vue, l'on constate que les Consuls ont des relations avec les Etats et avec les individus ; ce sont elles qui formeront l'objet de ce traité.

Nous étudierons, tout d'abord, les *fonctions consulaires* que nous ferons suivre de l'examen des *immunités et privilèges* qui permettent au Consul d'exercer ces fonctions. *L'organisation* du service consulaire qui comprend la hiérarchie viendra ensuite : elle est nécessaire pour diriger l'activité du Consul et le maintenir dans la jouissance de ses immunités et privilèges. Son *installation* et l'octroi de l'exequatur mettent le Consul à même de remplir les fonctions que nous aurons étudiées. Il ne nous restera, alors, qu'à examiner

(1) La Bavière et la Tunisie donnent l'exequatur aux consuls. Le Canada nomme des agents commerciaux pour veiller sur ses intérêts à l'étranger.

les conditions dans lesquelles la *cessation de ses fonctions* a lieu, et à déduire de notre étude une définition du Consul. Si la méthode analytique que nous aurons adoptée est correcte, elle aboutira à une définition qui comprendra tous les éléments constitutifs du caractère du Consul. Il nous suffira au début de ce travail de dire que le Consul est un fonctionnaire public envoyé par un Etat dans un autre Etat pour y remplir certains devoirs. Cette définition et la conception ordinaire que chacun se fait du Consul, permettront de comprendre les explications qui vont suivre, et si la méthode est correcte, le lecteur sera naturellement conduit à la définition finale.

PREMIÈRE PARTIE

Fonctions Consulaires.

CLASSIFICATION

Il n'est pas besoin de faire remarquer l'importance que présente pour un gouvernement l'accomplissement des devoirs consulaires. Le soin minutieux qui préside au recrutement et à l'avancement des Consuls ne s'explique pas autrement que par le désir d'assurer au service dont ils font partie un fonctionnement aussi parfait que possible. Toute son organisation est dominée par la préoccupation d'obtenir de l'activité et de l'intelligence des Consuls un maximum de rendement, les immunités et les privilèges qui leur sont accordés par les Etats étrangers et qui sont consacrés par l'*exequatur* n'ayant pour but que de faciliter leur tâche.

La nature des fonctions du Consul est complexe. Rien n'empêche, en effet, que cet agent ne soit appelé à exercer les fonctions de n'importe quel autre agent de son Etat, en dehors des fonctions qui lui sont

propres (1). Nous borner à étudier l'activité consulaire dans un pays donné et à notre époque seulement serait restreindre singulièrement le champ de nos investigations. Une étude historique est bien préférable. Elle nous montrera les variations qu'ont subies ces fonctions, et, en nous indiquant les moyens qui ont été employés pour faire face à des besoins nouveaux, elle nous permettra de nous rendre exactement compte de la force de résistance de l'institution ; en même temps, développant notre esprit critique, elle nous montrera jusqu'à quel point les nuages du passé obscurcissent encore les clartés du présent. Pourtant, pour ne pas trop compliquer notre sujet, nous restreindrons au strict nécessaire les considérations historiques.

Classification des fonctions consulaires.

La base de toute étude est la classification. Toute classification est empirique et doit être, *a priori*, le résultat d'une comparaison. On l'utilise jusqu'au jour où l'expérience, rendant plus savant, montre ses défauts et les erreurs auxquelles elle aboutit. On la remplace alors par une autre.

Dans le domaine législatif et administratif, ce n'est qu'à la suite d'un lent développement qu'on est ar-

(1) V. App. C, n° 2.

révisé dans chaque pays à une bonne classification. Peu à peu, de nouvelles divisions ont été ajoutées, de nouvelles théories ont été construites. Ce travail d'interprétation et d'analogie a conduit à une conception plus juste des règles qui gouvernent la société humaine. Jusqu'à nos jours on n'a pas apporté à l'étude des questions du droit international les soins que l'on a consacrés aux questions du droit public interne. Ce n'est qu'à une époque toute récente qu'on paraît s'être décidé à entrer dans une voie nouvelle. Procédant par analogie, on a souvent faussement appliqué les mêmes classifications et les mêmes théories qui ont été adoptées pour le droit interne. Une telle méthode est cependant peu pratique. L'expérience l'a démontré et la confusion qui est résultée des tentatives de construire sur ces bases a empêché de dégager les vrais principes qui régissent l'action des agents diplomatiques et consulaires. En conséquence, à l'heure actuelle, l'individu n'est pas suffisamment protégé contre l'arbitraire de ces agents. La possibilité pour lui d'en appeler à l'opinion publique et le devoir pour ces agents de se conformer aux précédents d'ordre administratif ne constituent pas toujours une protection efficace contre cet arbitraire.

Le Consul remplit, nous l'avons dit, les fonctions les plus diverses, et quelquefois même dans l'acte qu'il accomplit, sa capacité est multiple.

La classification des fonctions du Consul devrait être à la fois pratique et logique : pratique, parce qu'elle faciliterait le groupement des fonctions qui semblent être de même nature ; logique, parce qu'elle permettrait d'établir la véritable ligne de démarcation entre des fonctions qui peuvent bien apparaître similaires à la surface, mais qui au fond sont dissemblables.

Jusqu'à ce jour l'habitude a été de distinguer les fonctions consulaires en tenant compte de la nature apparente des actes accomplis par le Consul. Par exemple, dans une section, on classerait toutes les fonctions notariales du Consul ; dans une autre, tous les actes qui se rattachent au commerce maritime. Ce système a le grand avantage de permettre au Consul ou à toute autre personne intéressée de retrouver facilement les explications qu'il désire sur tel ou tel point, mais, par contre, une telle classification n'a aucun caractère scientifique et elle conduit sûrement à des erreurs lorsqu'on veut résoudre un problème embarrassant. Voici, par exemple, un Consul qui fait un acte notarié ; il peut à cette occasion agir à des titres différents et chaque fois sa compétence varie. Lorsque, par exemple, il légalise la signature d'un document, sa compétence est autre que lorsqu'il rédige un testament. Supposons toutes ces fonctions notariales placées sous une même rubrique : « *Instructions aux Consuls pour l'accomplissement des fonctions no-*

lariales », que va-t-il se passer ? Le plus souvent ceci, c'est que si les explications données s'adaptent bien à certaines de ces fonctions, par contre elles ne s'adaptent pas du tout aux autres. D'où une très grande difficulté à élucider l'action réelle du Consul, ce qui peut avoir les conséquences les plus graves pour cet agent et pour son gouvernement.

Nous trouvons un autre exemple des inconvénients résultant de ce système dans le cas où le Consul agit comme arbitre. Il accomplit alors une fonction que tout autre citoyen peut remplir. Il n'y a rien d'officiel dans son acte. Pourtant, plusieurs auteurs continuent à soutenir que, dans ce cas, il fait œuvre de juge. Cette erreur vient de ce qu'à l'origine le Consul avait le pouvoir de faire exécuter ses propres décisions arbitrales dans le territoire de l'Etat étranger, ce qui leur donnait, en effet, un caractère judiciaire. Aujourd'hui, ce caractère obligatoire a disparu, et l'exécution de ses décisions est assurée dans les mêmes conditions que celle des décisions arbitrales des particuliers.

Une classification telle que celle que nous venons de décrire a une grande valeur pratique, car elle permet à une personne qui n'a pas l'habitude du droit de trouver une explication de la fonction qui l'intéresse ; seulement si elle n'est pas soigneusement tenue à jour, elle devient, après quelque temps, radicalement fautive et au lieu de constituer un aide, elle

est une cause d'erreur ; au contraire, une division plus scientifique reste toujours vraie, alors même que les conditions se sont modifiées et ce sont les détails seuls qui changent.

Pour passer à un autre ordre d'idées, nous trouvons une preuve manifeste de la difficulté d'établir une classification exacte dans l'extradition, matière que certains auteurs font entrer dans le droit international public, et que d'autres considèrent comme faisant partie du droit international privé (1).

Bien qu'il soit impossible d'adopter une classification réellement scientifique ayant une valeur pratique, on peut arriver à une division pratique qui indiquera sommairement les distinctions fondamentales entre les diverses fonctions, et telle qu'elle ne soit pas détruite par des restrictions ou des additions importantes susceptibles d'être apportées à l'une quelconque des fonctions consulaires.

Cette division, nous aurions pu la faire en trois parties :

1° Les fonctions dans lesquelles le Consul agit contrairement aux intérêts de l'Etat étranger ;

2° Les fonctions dans lesquelles il agit conformément à ces intérêts ;

(1) D'après l'enseignement de M. Renault elle fait partie du droit international public ; M. Lainé, au contraire, la place dans le droit international privé.

3° Les fonctions dans lesquelles son action est limitée à des intérêts nationaux, sans qu'elle touche en quoi que ce soit l'Etat étranger.

Nous n'entrerons pas dans la discussion de toutes les divisions ou classifications possibles de notre sujet. Celle qui paraît le mieux s'adapter au but que nous poursuivons est basée sur une division bi-partite. D'un côté, nous placerons les fonctions pour lesquelles le Consul est compétent en considération de la personne intéressée, c'est-à-dire à raison de la nationalité de l'individu qui sollicite son intervention. De l'autre, nous mettrons toutes les fonctions pour lesquelles son action est surtout motivée par le lien existant entre son pays et l'acte accompli.

Donc, tout d'abord, une grande classe de fonctions dans lesquelles le Consul agit à raison de la nationalité de l'individu (*ratione personæ*) ; puis une seconde classe contenant toutes les autres fonctions. Dans la première, un Etat exige l'action de son Consul parce que l'intérêt immédiat de ses nationaux le commande. Dans la seconde, l'intérêt de l'Etat est plus général et se rattache moins à la nationalité des individus ; l'action du Consul est alors déterminée par le lien qui existe entre l'acte et les intérêts de son pays.

CHAPITRE PREMIER

COMPÉTENCE A RAISON DE LA NATIONALITÉ DU PROTÉGÉ
(*ratione personæ*).

I. — Fonctions concernant les nationaux présents dans la circonscription se trouvant dans des conditions ordinaires.

Actes d'Enregistrement.	SECTION I	{	1 ^o Immatriculation.
			2 ^o Passeports.
			3 ^o Enregistrement des naissances, décès, mariages.
Actes officiels ou non-ministériels (1).	SECTION II	{	1 ^o Testaments.
			2 ^o Mariages Consulaires.
			3 ^o Arbitrage.
Tutelle.	SECTION III	{	1 ^o Renseignements aux voyageurs.
			2 ^o Sépulture des nationaux décédés.
			3 ^o Malades et indigents.
			4 ^o Rapatriement.
Protection.	SECTION IV	{	1 ^o Déni de justice.
			2 ^o Détention arbitraire.
			3 ^o Expulsion.

II. — Intérêts des Absents, des Incapables et des Mineurs.

Surveillance des biens des nationaux décédés et protection des incapables.	SECTION I	{	1 ^o Succession des nationaux décédés
			2 ^o Tutelle des Mineurs.
			3 ^o Protection des faibles d'esprit.
Intérêts des nationaux résidant dans la métropole.	SECTION II	{	1 ^o Successions.
			2 ^o Certificats de naissances, décès, etc.
			3 ^o Commerce.
			4 ^o Représentation en justice.

(1) Les expressions anglaises *officiatory* ou *no-ministerial* rendent mieux la désignation de cette section.

CHAPITRE II

COMPÉTENCE A RAISON DE LA MATIÈRE OU DU BUT POURSUIVI
(*ratione materiæ*).

I. — Intérêts des individus.

SECTION I	{	1 ^o Légalisations de signatures, traductions, etc.
Actes confirmatifs.		2 ^o Visa des passeports.
		3 ^o Certificats de vie et de décès.
SECTION II	{	1 ^o Contrats.
Actes officiels.		2 ^o Constitutions d'hypothèques et transferts d'immeubles.

II. — Intérêts du gouvernement.

SECTION I	{	1 ^o Exécution des traités.
Fonctions représentatives ou politiques.		2 ^o Rapports.
		3 ^o Fonctions diplomatiques.
		4 ^o Extradition.
SECTION II	{	1 ^o Intérêts de la Marine.
Fonctions administratives.		2 ^o Protection du commerce mari- time ; biens naufragés et per- sonnes naufragées.
		3 ^o Certificats d'origine.
SECTION III	{	1 ^o Juridiction sur les équipages.
Fonctions judiciaires.		2 ^o Dépositions sous la foi du ser- ment.

III. — Fonctions internationales et humanitaires.

IV. — Fonctions en temps de guerre.

SECTION I		Etats neutres.
SECTION II		Etats belligérants.

CHAPITRE PREMIER

Compétence à raison de la nationalité du protégé (*ratione personæ*) (1).

Les nationaux sur les intérêts desquels le Consul a le devoir de veiller peuvent eux-mêmes se diviser en deux classes. La première comprend les nationaux dans les conditions ordinaires actuellement présents dans sa circonscription, la seconde les nationaux absents ou frappés d'une incapacité quelconque.

I

FONCTIONS CONCERNANT LES NATIONAUX PRÉSENTS DANS
LA CIRCONSCRIPTION ET SE TROUVANT DANS DES CONDI-
TIONS ORDINAIRES.

Cette subdivision comprendra les actes d'enregistrement ; les actes officiels (c'est-à-dire des actes d'autorité) et les actes de tutelle et de protection qui sont très nombreux et vont des actes les plus insigni-

(1) *Ratione personæ* a un sens technique bien déterminé. Nous l'employons ici seulement à cause de sa commodité.

fians à ceux dans lesquels le Consul exerce une grande part de pouvoir discrétionnaire, englobant même les fonctions dans lesquelles il peut se trouver en opposition avec les autorités de l'Etat étranger et qui, dès lors, ont un caractère plus politique que les précédents.

Dans les actes d'enregistrement, nous trouvons les immatriculations ; les passeports ; les actes constatant les naissances, les décès, les mariages, etc. ; dans les actes officiels, les testaments et les mariages consulaires ; dans les actes de tutelle, le règlement de la succession des personnes décédées, les secours aux malades et aux indigents, les renseignements et les secours aux voyageurs, les rapatriements ; dans les actes de protection, les protestations contre les expulsions, les dénis de justice, les arrestations arbitraires, etc. (1).

(1) Dans cette classification les cas dans lesquels le Consul intervient sont rangés par ordre d'importance.

SECTION I. — Actes d'enregistrement.
Classification.

Nous ne ferons que les indiquer parce qu'ils ne présentent pas de difficultés. Ils ne peuvent soulever aucune protestation de la part de l'Etat étranger.

1° *Immatriculation*

Les Consuls de certains pays tiennent des registres contenant les noms de leurs nationaux établis dans la circonscription (1).

En cas de doute, le Consul doit inscrire le nom de l'individu qui se réclame de la qualité de national.

(1) Lorsqu'un Etat considère que la tenue de ces registres présente suffisamment d'importance pour ses propres intérêts ou pour les intérêts de ses sujets, il peut frapper de certaines pénalités ceux de ses nationaux qui ont négligé de se faire inscrire, mais il va de soi que ces pénalités ne peuvent leur être infligées que dans leur propre pays. Une forme atténuée de contrainte serait de subordonner à l'inscription la jouissance de certains privilèges. Un Etat qui infligerait des pénalités aux parents d'individus n'ayant pas observé les règlements en vigueur, ou même qui confisquerait leurs propriétés imposerait, en réalité, sa juridiction sur le territoire de l'Etat étranger.

Cette inscription lui servira de référence dans le cas où plus tard sa protection serait sollicitée ; elle joue à peu près le même rôle qu'un passeport qui permet d'établir l'identité d'une personne (1), (2).

Grâce à cette formalité le Consul pourra, en cas de disparition d'un national, connaître la date de sa visite au Consulat.

2° Passeports

En théorie, un Etat qui délivre un passeport à une personne se déclare convaincu que cette personne est bien un national, mais le passeport n'est pas la preuve certaine de cette nationalité ; il est seulement un moyen d'identification. Peu à peu, cependant, une

(1) Les règlements consulaires des Etats-Unis de 1896, p. 172, portent que les mêmes règles générales qui gouvernent la délivrance des passeports doivent s'appliquer à cet enregistrement. C'est là, semble-t-il, mal comprendre l'objet de l'enregistrement en notre matière. Cet objet est double. Tout d'abord, il indique qu'au moment de l'enregistrement l'intéressé se croyait Américain ou tout au moins désirait se faire passer pour tel ; en second lieu, il fournit au Consul des renseignements qui peuvent être très utiles dans ses recherches concernant les nationaux. Pour cette dernière raison, il serait à désirer que les touristes se fissent inscrire sur les registres du Consulat aussi bien que les résidents de la circonscription.

(2) D'après les règlements de certains Etats, l'enregistrement au Consulat fait preuve que l'intéressé a toujours l'intention de conserver sa nationalité d'origine.

confusion s'étant établie entre la formalité qui accompagne l'acte et la substance même de l'acte, le passeport a été regardé comme un contrat destiné à garantir la protection de l'Etat de qui il émane et c'est ainsi qu'on le comprend généralement aujourd'hui.

Il est, par suite, naturel que les fonctionnaires qui usent du pouvoir discrétionnaire d'accorder leur protection, usent également du même pouvoir discrétionnaire dans la délivrance d'un document qui, en fait, donne à celui qui l'obtient droit à aide et protection.

Le passeport qui était jadis une garantie de sauf-conduit ou une demande en vue d'assurer un sauf-conduit est, aujourd'hui, quelque chose de plus puisqu'il est réservé aux seuls citoyens (1), (2).

Telle fut aux Etats-Unis la pratique jusqu'à la guerre espagnole. Le passeport était un certificat de natio-

(1) V. *Opinions des Attorney generals*, vol. XXVI, p. 376. « Les citoyens de Panama qui résidaient dans la zone du Canal au moment du traité entre les Etats-Unis et la République de Panama, et qui n'ont pas déclaré formellement leur intention de rester citoyens de cette République, doivent obéissance aux Etats-Unis et ont droit aux passeports. »

(2) Circulaire du 27 mars 1899. « Un passeport est une déclaration certifiant que la personne dont le nom et le signalement y sont contenus est un citoyen des Etats-Unis ; il est défendu par la loi de délivrer un passeport à d'autres personnes qu'à des citoyens des Etats-Unis. (Sect. 4076. — R. S.) »

nalité délivré par les agents du gouvernement aux citoyens auxquels l'Etat était disposé à accorder sa protection. Ces agents en refusaient la délivrance aux Mormons, non pas que ceux-ci dussent être privés dans tous les cas de protection, mais uniquement parce qu'ils ne voulaient pas encourager chez eux le goût des voyages à l'étranger (1). Cette différence de traitement vis-à-vis des membres d'une secte s'expliquait dans une certaine mesure par des considérations religieuses. Le Gouvernement fédéral, qui n'était pas capable de supprimer les Mormons dans son territoire, se bornait à les priver à l'étranger de sa protection. Du reste, sauf pour les voyages en Russie et dans un ou deux autres pays, ce refus ne présentait pas pour eux de graves inconvénients. Un tel arbitraire dans l'usage du droit de protection ne nous paraît pas sans dangers pour les institutions d'un Gouvernement libre à une époque où la protec-

(1) Circulaire aux Agents diplomatiques et consulaires du 27 mars 1899.

« En règle générale, les passeports sont délivrés aux citoyens américains, ayant un domicile légal, qui en font la demande, et remplissent les formalités prescrites ; mais leur délivrance ne constitue pas un droit pour tous les citoyens entrant dans cette catégorie, et le rejet des demandes de cette nature ne doit pas être considéré comme impliquant nécessairement de la part de ce Département ou de ses agents l'intention de dénier aux requérants la qualité de citoyen américain. »

tion à l'étranger devient chaque jour une chose de plus en plus importante.

Après la guerre espagnole, le Gouvernement américain se vit réclamer des passeports par des Philippines, mais comme la loi limitait leur octroi aux seuls citoyens, il se trouva embarrassé pour accueillir leur demande. Une circulaire du 22 octobre 1902 mit fin à l'incertitude des intéressés, en autorisant la délivrance de ces pièces. Jusqu'à cette date, on s'était contenté de l'expédient d'un certificat d'origine ou de nationalité qui produisait, d'ailleurs, les effets d'un véritable passeport.

Toutefois, comme les citoyens n'ont pas le droit d'exiger un passeport (1), la délivrance de cette pièce par un Consul n'est pas un simple acte d'enregistrement (2). La tendance est, néanmoins, dans ce sens, et le jour où le droit absolu des citoyens à la protection

(1) C'est ce que nous voyons dans le *Digeste des circulaires à l'usage des agents consulaires*, Washington, 1904, p. 64.

« Lorsqu'il est démontré qu'il est impossible ou tout-à-fait improbable que cet individu établisse jamais son domicile aux Etats-Unis, ce fait et d'autres similaires doivent être considérés par les autorités comme suffisants pour lui refuser le passeport.

(2) Seuls les Consuls spécialement autorisés à cet effet peuvent délivrer des passeports des Etats-Unis.

V. *Digeste des circulaires à l'usage des agents consulaires*, 1904, p. 64.

de leur pays à l'étranger aura été fermement établi, il ne sera plus possible aux fonctionnaires publics d'un Etat d'exercer leur rancune à l'égard de certains d'entre eux en leur refusant une faveur accordée à tous les autres. Nul individu ne possède un droit complet si un autre peut légalement lui enlever les moyens d'en réclamer la jouissance.

3° Enregistrement des naissances

Un Etat peut désirer l'inscription sur un registre du Consulat des enfants nés à l'étranger, de nationaux. Il peut même donner des instructions à ses Consuls en vue de l'inscription de tous les enfants qui leur sont présentés comme enfants de nationaux, cette formalité ayant pour but de faciliter le règlement des intérêts de ces enfants et de leurs parents. Dans ces cas, le Consul accomplit un acte de pur enregistrement et il ne prend pas nécessairement la place des officiers de l'état civil étranger. Cependant, dans plusieurs pays, les déclarations de naissance doivent être faites dans un délai assez bref, et le Consul est tenu de se conformer à l'étranger à cette règle. Le Gouvernement décidera quels enfants seront inscrits sur les registres dans la métropole ou à l'étranger, mais il ne possède aucun moyen de contraindre les parents à opérer cette inscription sur les registres consulaires ; tout ce qu'il peut faire, c'est frap-

per de certaines pénalités ceux de ses nationaux qui ne se seraient pas astreints à cette règle. Encore les condamnations encourues ne pourraient-elles être exécutées que dans son territoire après le retour des contrevenants.

Un Consul qui remplit le rôle de l'officier de l'état civil de son pays doit observer toutes les prescriptions imposées à ce dernier ; il est tenu de la même responsabilité dans l'accomplissement de ses fonctions (1), (2), (3), (4), (5).

(1) V. art. 8 du code civil.

(2) Une circulaire du 12 août 1901 autorise les Consuls Américains à surveiller les intérêts des Cubains, à enregistrer leurs naissances, décès, et mariages.

Appelés d'une façon inopinée à s'occuper des intérêts d'un pays vivant sous un système dérivé du droit romain, les Consuls Américains ont dû dans cette circonstance faire preuve d'une connaissance approfondie des principes fondamentaux de leurs fonctions pour éviter aux citoyens Cubains des injustices et à eux-mêmes de sérieux ennuis.

(3) Ainsi que nous l'avons fait remarquer, il appartient à l'Etat mandant de décider quels enfants seront inscrits sur les registres ; dès lors il doit être compétent pour se prononcer sur la légitimité ou l'illégitimité d'un enfant. Le fait pour lui de considérer comme illégitime un enfant dont les parents sont, d'après la législation du pays, considérés comme légalement mariés est de nature à soulever des difficultés. Ce sera, dans ces circonstances, à l'Etat mandant de décider, après avoir envisagé le pour et le contre de la question, s'il doit continuer à appliquer cette

4° Enregistrement des décès.

Lorsqu'un national meurt à l'étranger, les autorités locales prennent, conformément aux lois de leur pays, les dispositions nécessaires pour établir la cause de la mort et en enregistrer les circonstances. De son côté, l'Etat auquel il appartenait peut avoir des raisons pour désirer que son Consul consigne également

règle, mais, en droit strict, rien ne l'empêche de le faire.

(4) Les instructions adressées à ses Consuls par le Gouvernement Allemand prescrivent que tous enfants autres que ceux qui sont nés en mer doivent être inscrits dans le district où ils sont nés, et, lorsque ce district est impossible à déterminer d'une façon exacte, dans le district où ils sont trouvés. Les enfants nés en mer ou pendant un voyage en chemin de fer peuvent être inscrits par le Consul du district qui marque le terme de leur voyage. (V. Koenig, *Konsularwesen*, p. 169).

(5) La détermination de la date de naissance est souvent de la plus grande importance. La valeur légale qui sera attribuée à la date de naissance inscrite sur le registre du Consul dépendra de la loi des parents, mais seulement en ce qui concerne les intérêts nationaux. Par exemple, un enfant peut avoir droit à la qualité d'héritier d'après sa propre législation à raison du fait qu'il est né avant une certaine date, ce qui sera prouvé par un acte ayant date certaine, tandis que, d'après la législation du pays où il est né, ce même enfant ne pourra pas prétendre à cette qualité ; il en résultera que les immeubles situés dans ce dernier pays et dépendant de la succession ne lui seront pas dévolus et seront dispersés entre les héritiers, malgré les intentions contraires du *de cuius*.

ces faits. Dans cette vue, cet agent a le droit de se rendre compte par lui-même ou par un délégué compétent de la cause et des particularités de la mort, mais il ne peut pas exiger, à moins que la question n'ait été réglée par un traité, que le décès lui soit notifié, ni s'opposer à la délivrance d'un permis d'inhumer avant qu'il ait vu le corps. On devrait lui reconnaître le droit de consulter le registre des décès et tous les autres documents officiels relatifs à cette matière, mais il ne peut pas imposer aux officiers de l'état civil des devoirs qui constitueraient pour eux un surcroît de besogne. Au cas où il suspecterait la mort de ne pas être naturelle, il devrait, semble-t-il, avoir le droit de faire surseoir à l'inhumation dans les mêmes conditions que les autorités locales. Cependant si la loi locale prescrivait l'incinération dans les quarante-huit heures des personnes décédées, il devrait, même s'il avait la conviction d'être en présence d'un empoisonnement, se conformer aux règles locales à moins qu'il ne préférât solliciter l'intervention des agents diplomatiques. Il ne peut pas, en effet, demander pour ses nationaux un traitement privilégié qui est refusé aux autres citoyens.

5° *Enregistrement des mariages.*

La plupart des développements que nous avons à fournir sur les fonctions consulaires relatives au mariage trouveront leur place dans une autre section.

Pour le moment, il est simplement nécessaire de donner quelques indications sur l'enregistrement des mariages par le Consul. La nature de cet enregistrement varie suivant les cas (1) :

1° Il peut consister dans la simple mention du fait que deux personnes se sont présentées devant le Consul et se sont déclarées à lui comme mari et femme ;

2° Le Consul peut enregistrer un mariage valable d'après les lois du pays étranger. Dans ce cas, il n'aura pas le droit d'en refuser l'enregistrement sous prétexte qu'un tel mariage est prohibé par les lois de son propre pays. Aux tribunaux il appartiendra de se prononcer en temps opportun sur la validité de ce mariage. Il lui est, cependant, loisible de rédiger une note détaillée des circonstances qui l'ont accompagné et des raisons qu'il a de douter de sa validité (2). S'il estime que ni l'un ni l'autre des époux n'ont droit à la qualité de nationaux, il peut aussi consigner le fait, mais il ne peut refuser d'enregistrer l'acte lorsque les époux revendiquent énergiquement cette qualité (3).

(1) Ces considérations sont plutôt théoriques ; elles n'ont d'autre but que de faire ressortir certains pouvoirs des Consuls. V. aussi les instructions données aux Consuls britanniques.

(2) Sa capacité est alors entièrement différente, et il agit plutôt en qualité d'avocat du Gouvernement ou du Ministère public.

(3) Ici son action est ministérielle ; cela signifie qu'il

3° Le concours du Consul peut être sollicité pour enregistrer des mariages valables d'après sa loi nationale. Il a le droit alors d'examiner la nationalité de chacune des parties et la validité du mariage (1).

agit en conformité des instructions qui lui ont été données, et qu'il n'a aucun pouvoir discrétionnaire.

(1) RÈGLES POUR DÉTERMINER LE DROIT DE CITÉ AU POINT DE VUE ADMINISTRATIF OU JUDICIAIRE. — Dans un pays comme les Etats-Unis où le Pouvoir Judiciaire est séparé du Pouvoir Exécutif, chacun de ces pouvoirs devra agir dans sa sphère respective. Dans l'étendue du territoire national, les tribunaux reconnaîtront à certains individus la qualité de citoyen et les droits qu'elle confère. A l'étranger, le maintien de cette règle ou les tentatives qui pourraient être faites pour assurer ce maintien sont de nature, dans certains cas, à amener une rupture des relations diplomatiques. C'est pour cela que le Pouvoir Exécutif, lorsqu'il agit à l'étranger par l'intermédiaire de ses Agents, ne hâte pas toujours la reconnaissance au profit de certains individus de la qualité de citoyen américain. Il en sera ainsi chaque fois qu'il estimera que la jurisprudence des tribunaux nationaux n'est pas en harmonie avec les principes du Droit International ou que la reconnaissance en question ne serait pas conforme à l'intérêt bien entendu du pays.

Alors même que le Pouvoir Exécutif n'aurait pas de raisons pour aller à l'encontre de la jurisprudence des tribunaux, il peut lui sembler impossible de se mettre d'accord avec les tribunaux des différents Etats du pays, qui peuvent avoir chacun sur le même cas des vues opposées.

Dans ces circonstances le Département d'Etat a toujours soin d'éviter tout semblant de conflit au sujet de la détermination de ces cas. Il se bornera dans ses circulaires à

Il ne peut pas, bien entendu, se prononcer sur l'observation des prescriptions de l'Etat étranger et il est

prescrire à ses agents de suivre une certaine ligne de conduite, tout en évitant de se prononcer sur la question du droit de cité (voir note sur les Passeports). Ceci revient, en somme, à s'en tenir à l'étranger à une détermination administrative de la qualité de citoyen. Nous sommes, donc, en présence d'une double jurisprudence. De temps en temps le législateur est appelé à supprimer quelques-unes des contradictions les plus flagrantes entre les deux systèmes.

Un exemple intéressant de ces contradictions nous est fourni par la situation, au point de vue du droit à la protection, de la femme américaine mariée à un étranger. Avant la dernière loi de 1907 sur la naturalisation, certains jugements avaient décidé que la femme américaine ne perdait pas nécessairement sa nationalité américaine par son mariage avec un étranger. En fait, il était impossible d'affirmer qu'elle avait perdu cette nationalité d'après la jurisprudence américaine. Toutefois, les agents diplomatiques et consulaires considéraient cette femme comme ayant acquis la nationalité de son mari, et refusaient de la protéger lorsque les agents du pays de son mari pouvaient le faire d'une façon efficace.

De même, dans le cas du retour d'un Américain naturalisé à son pays d'origine, et avant la récente législation sur la nationalité, qui a créé à cet égard un certain nombre de présomptions légales, les agents diplomatiques et consulaires américains refusaient habituellement leur protection à l'individu qui avait résidé à l'étranger pendant une certaine période sans manifester son intention de retourner aux Etats-Unis. D'après la jurisprudence, pourtant, rien n'était moins certain, dans cette hypothèse, que la perte de la qualité de citoyen américain.

obligé de s'en rapporter à cet égard au certificat de l'officier civil de la localité attestant la régularité des mariages dans la forme ; en revanche, il peut examiner la substance du mariage.

SECTION II. — Actes officiels (officiatory) ou non-ministériels (1).

Cette section ne renferme pas tous les actes officiels (officiatory) faits par le Consul, mais seulement ceux pour lesquels il est compétent à raison de la qualité des parties (2) (3, note de la page 42).

(1) Les actes officiels (officiatory) sont ceux dans lesquels le Consul, compétent à raison de ses fonctions, certifie l'accomplissement par les parties ou par une seule personne d'un acte dépendant de leur volonté ou de sa volonté. On les distingue, d'une part, des actes d'enregistrement et des actes confirmatifs qui ne font que constater des faits évidents par eux-mêmes, et, d'autre part, des devoirs de tutelle et de protection des Consuls, et des cas très nombreux où le Consul représente son Gouvernement en tant que fonctionnaire administratif.

(2) *Considérations sur la nature des fonctions du Consul et les règles qui les gouvernent, lorsqu'il accomplit certains actes concernant des individus résidant dans l'Etat représenté ou dans l'Etat étranger, et qui sont soumis à certaines formalités et conditions.*

Nous examinerons, tout d'abord, la question du point de vue de l'Etat représenté.

Le principe général est que le Consul doit se conformer aux règles qui s'appliquent au fonctionnaire qu'il remplace

1° Testaments.

Il arrive, et ceci n'est que naturel, qu'un certain nombre de nationaux en voyage à l'étranger aient le désir de faire ou de modifier leur testament. Sans doute, conformément aux principes, le testament ré-

et à l'acte qu'il accomplit, sauf dans l'hypothèse où l'Etat qu'il représente a établi à cet égard un règlement spécial.

Légalement parlant, l'Etat représenté n'a pas à tenir compte des objections ou restrictions que l'Etat étranger a imaginées pour entraver l'action du Consul. Il importe peu que l'Etat représenté ait ou non donné à ses Consuls des instructions qui les invitent à respecter ces barrières; c'est affaire de politique nationale; il importe peu, également, que l'Etat étranger ait recours à des représailles ou retire son exequatur au Consul qui ne se conformerait pas aux règlements intérieurs; tout cela n'affecte en rien la validité de l'acte fait par le Consul dans la juridiction de l'Etat représenté.

Le Consul doit, dans la mesure du possible, obéir aux ordres qui lui sont donnés concernant l'accomplissement de ces actes. Son action n'est pas identique à celle du fonctionnaire qu'il remplace, mais équivalente.

Examinons maintenant l'action du Consul du point de vue de l'Etat étranger. Si son acte devait sûrement produire son entier effet dans l'Etat représenté et que sa validité ne dût jamais être contestée devant les tribunaux de l'Etat étranger, il ne pourrait donner lieu qu'à une discussion diplomatique en dehors des intérêts individuels. Seulement presque tous les actes du Consul peuvent, par occasion, être examinés par les tribunaux de l'Etat étranger, et, si les conditions dans lesquelles ils ont été passés

digé dans les formes du pays étranger produira tous ses effets dans le pays d'origine, mais souvent le testateur ne sera pas familier avec ces formes ou aura des raisons spéciales pour employer celles en usage

sont considérées par ces tribunaux comme contraires à l'ordre public, ils peuvent être annulés en ce qui concerne leurs effets dans l'Etat étranger. Lorsque les parties intéressées sont sujettes de l'Etat représenté et que l'acte intervenu est destiné à produire ses effets dans cet Etat, l'Etat étranger ne peut élever aucune objection.

Toutefois, il existe deux cas dans lesquels l'Etat étranger a des chances d'être intéressé. D'abord, lorsque les sujets de l'Etat représenté ont recours au Consul pour passer un acte qui produira ses effets dans le territoire de l'Etat étranger. Dans cette hypothèse, les parties peuvent s'être adressées au Consul parce qu'elles ne sont pas familiarisées avec les méthodes en usage dans l'Etat étranger ; les tribunaux locaux ne devraient pas, alors, soulever d'objections contre cette manière de procéder à moins que les intérêts de ses sujets ou quelque disposition d'ordre public ne se trouvent atteints.

Les tribunaux locaux seront, selon toute vraisemblance, plus sévères lorsque les parties seront sujets de l'Etat local ou de tierces puissances. Mais, même alors, quand l'intervention du Consul aura été sollicitée de bonne foi, pour que l'acte produise ses effets dans l'Etat représenté, ces tribunaux, considérant la commodité des relations internationales, répugneront à déclarer l'acte dénué de toute valeur dans leur propre pays ; néanmoins, ils n'agiront ainsi que s'ils ont la conviction que leurs nationaux ne se sont pas adressés au Consul pour éviter des charges inhérentes à leur système national.

En second lieu, les nationaux de l'Etat représenté peu-

dans son propre pays. Il n'y aura pas de difficulté s'il lui est possible d'observer les prescriptions de sa législation, mais il peut être embarrassé pour le faire.

vent avoir besoin de passer des actes qui leur seront utiles dans l'Etat étranger et qui n'ont pas d'équivalent dans l'Etat représenté. Or, à raison de la différence de législation des deux Etats, ils peuvent se trouver dans l'impossibilité de se conformer aux exigences de l'Etat étranger. Dans ce cas, il sera quelquefois possible à l'Etat étranger d'autoriser le Consul à passer cet acte conformément aux règles observées pour la confection des actes de même nature par ses propres Consuls.

(3) Très intéressante au point de vue légal est la théorie du Gouvernement Américain, en vertu de laquelle « le pouvoir des Consuls des Etats-Unis d'attester les transferts de propriété immobilière et de légaliser un certain nombre d'autres actes leur est conféré par la législation d'Etats, et est tout à fait en dehors de leurs fonctions de Consuls et de fonctionnaires du Gouvernement général. » (V. I. Wharton, p. 784, 121).

C'est à cause de ce pouvoir des tribunaux des différents Etats d'apprécier les actes passés par le Consul, que le Gouvernement Central n'a pas pu, ou n'a pas cru pouvoir donner à ses Consuls des instructions pour signer ces actes comme « Consuls américains », au lieu de les signer comme Consuls des Etats-Unis : il a craint de voir ces actes annulés par les Cours d'Etats ; car, d'après la législation de plusieurs de ces Etats, le pouvoir de faire certains actes est donné aux « Consuls des Etats-Unis » et non aux « Consuls Américains ». (V. Circulaire du 11 Novembre 1904).

En vertu de cette même idée, le Consul ne peut

Dans ce cas, certains Etats permettent à leurs agents consulaires, de venir en aide au testateur dans la rédaction de son testament. La manière la plus simple pour eux d'intervenir est de certifier la signature du testateur, ainsi que sa déclaration constatant que le testament est son œuvre. Mais le Consul peut jouer un rôle plus important, remplacer un notaire ou tout autre officier public de son Etat et être requis, à cet effet, de rédiger lui-même le testament et de s'assurer qu'il est fait conformément aux règles légales. Tel est le cas pour le Consul français qui remplit à ce point de vue, à l'étranger, les fonctions du notaire en France.

Nous trouvons dans l'ordonnance de la Marine de 1681 (LI, t. IX, article XXIV) des instructions spéciales à l'usage des Consuls, en vue de la rédaction des testaments des nationaux à l'étranger.

pas être reconnu responsable comme officier du Gouvernement Central de sa négligence à l'occasion de l'exécution de ces actes; il ne semble pas possible qu'une pareille manière de voir puisse être maintenue.

Un juriconsulte de l'Ohio a réussi à faire voter par sa Législature une loi qui donne aux Consuls Généraux la même compétence qu'aux Consuls pour passer les actes notariés. Il a été amené à agir ainsi par la crainte de voir annuler par les tribunaux de l'Ohio les actes faits par les Consuls Généraux sous le prétexte qu'un Consul Général n'est pas un Consul dans le sens de la loi de l'Ohio concernant la réception de certains actes par les Consuls.

Dans les pays où les donations sont soumises à des règles et à des formalités spéciales, l'intervention du Consul se manifeste de la même façon que pour les testaments.

2° Mariages consulaires.

Dans plusieurs systèmes législatifs, le mariage est un contrat, et bien que, d'après la loi de certains pays, une cérémonie religieuse soit considérée comme une condition légale essentielle à sa perfection, en réalité, cette cérémonie peut être regardée comme la forme qui va permettre aux parties de contracter. La croyance que le mariage constitue un sacrement et que Dieu unit les époux, n'intéresse que l'Eglise et la conscience de chacun.

Les tribunaux ordinaires ne sont pas compétents pour examiner la validité de la transformation qui a pu s'opérer par le ministère du prêtre ; tout ce qu'ils peuvent faire c'est de considérer l'intervention du prêtre comme un mode de preuve de la célébration du mariage. Si le législateur avait estimé que le mariage célébré par le représentant du Tout Puissant avait seul une valeur, la logique aurait exigé que ce représentant seul, c'est-à-dire le prêtre ou plutôt dans l'espèce les tribunaux ecclésiastiques, eût le pouvoir de déclarer la nullité et de prononcer le divorce.

Les pays qui voient dans le mariage, tout au moins dans ses conséquences terrestres, un contrat d'une

nature spéciale sont, comme les autres pays, désireux d'en faciliter la conclusion à leurs nationaux qui résident à l'étranger. Sans doute, ils reconnaîtront le plus souvent la validité des mariages contractés dans les formes de la loi locale, mais il peut se faire que les intéressés trouvent presque aussi difficile de se plier à toutes les formalités exigées que de s'en retourner dans leur patrie. A supposer même que l'observation de ces formalités ne soit pas pour eux absolument ou pratiquement impossible (1), elle peut heurter leurs sentiments religieux. Enfin un mariage célébré conformément à la loi locale peut très bien ne pas produire dans leur propre pays ou dans un autre pays étranger tous les effets qu'ils en attendaient. Pour obvier à ces inconvénients, certains Etats autorisent leurs Consuls ou leurs agents diplomatiques à célébrer des mariages entre leurs nationaux résidant à l'étranger, sauf objection de la part de l'Etat étranger (2).

(1) Ruding V. Smith, Haggard, *Consistory reports*, II, 371 (1821). V. Hall, *Foreign Jurisdiction of the British Crown*, p. 111.

(2) Les citoyens des Etats-Unis, désireux de se marier pendant leur séjour à l'étranger, se heurtent souvent à de grandes difficultés à raison de ce fait que certains pays (Allemagne et Suisse) exigent d'eux la production préalable de certificats constatant que le mariage célébré sera reconnu valable dans leur pays d'origine. Or, dans les Etats-Unis, il n'existe aucun fonctionnaire compétent pour

Quelle est, dans cette hypothèse, la nature des fonctions du Consul, et quelles sont les conséquences de son acte ?

Pour répondre à la première de ces questions, nous devons examiner si le Consul, en célébrant ces mariages, agit à la place d'autres fonctionnaires ou si, au contraire, cette fonction lui est propre, ne se rapprochant de celle de ces autres fonctionnaires que par le but poursuivi.

Remarquons, tout d'abord, que la fonction du Consul dépendra en premier lieu de la nature de l'acte qu'il exécute, nature qui est déterminée par la loi applicable. Il importe, donc, de rechercher s'il agit pour le compte de son Gouvernement, ou s'il assiste l'Etat étranger dans l'accomplissement d'un devoir dont cet Etat est tenu vis-à-vis de tous les habitants de son territoire (1). Il ne semble pas douteux que, de ces

délivrer des certificats de cette nature, et, d'autre part, l'obtention d'une dispense permettant d'être marié sans la production de ce certificat donne lieu à des démarches longues et ennuyeuses : tous ces inconvénients seraient évités si on permettait aux Consuls de marier ces personnes.

(1) *In re* Ross ; 140 U. S. 453.

« Notre Constitution ne peut produire aucun effet dans
« les autres pays. Dès lors lorsque les représentants ou
« les fonctionnaires de notre Gouvernement sont autori-
« sés à accomplir des actes d'autorité dans un autre pays,
« ils ne peuvent le faire qu'à la condition d'obtenir l'agré-

deux points de vue, le premier seul soit acceptable.

Prenons la matière du mariage. Le Consul fait deux choses. Il célèbre le mariage et il en certifie l'accomplissement ; cette dernière formalité correspond, en France, à l'inscription sur les registres de l'état civil. Dans ce pays, au moment où l'officier de l'état civil prononce les paroles consacrées les parties sont mariées et l'acte qui sera dressé ensuite n'a d'autre utilité que de faciliter la preuve du mariage et de sauvegarder les intérêts en cause. En somme, l'officier de l'état civil fait d'abord un acte d'autorité, puis un acte de pur enregistrement. Semblablement, le Consul peut agir dans une double capacité. Quand et sous quelles conditions ?

Il nous faut pour cela déterminer la nature du mariage dans la législation de l'Etat mandant.

Posons, d'abord, ce principe que le Consul agit conformément à sa loi nationale à moins que son action ne soit paralysée par l'opposition de l'Etat étranger.

Si donc cette loi autorise les mariages civils, il a une double capacité, comme l'officier de l'état civil en France. Si, au contraire, cette loi rend nécessaire, pour la validité du mariage, le ministère d'un prêtre appartenant à une confession ou à une secte particu-

« ment des deux Etats, puisque les lois de ces Etats ne
« sont respectivement obligatoires sur leur territoire
« qu'avec leur consentement réciproque ».

lière, il se bornera à un rôle de pur enregistrement.

Ceci est également vrai dans le cas où l'Etat mandant admet les « *common law marriages* » (1).

Mais il se peut que l'Etat, tout en exigeant, dans son propre territoire, le ministère d'un prêtre d'une certaine confession religieuse, autorise ses Consuls à célébrer les mariages à l'étranger. Dans ce cas, de deux choses l'une, ou bien le Consul agit avec des pouvoirs propres, ou bien il représente le prêtre. Le considérer comme le représentant d'un prêtre dans la célébration d'un sacrement, sans qu'il ait reçu de délégation de l'autorité spirituelle de l'Eglise ou de la confession à laquelle appartiennent les futurs époux, paraît non seulement illogique, mais aussi peu en harmonie avec l'idée religieuse. La seule solution possible est de voir dans son intervention une conséquence directe de sa mission. Dans notre hypothèse, le Consul fait un acte d'autorité au nom de son Etat, avec le consentement tacite de l'Etat étranger.

L'intervention d'un fonctionnaire public dans l'accomplissement de l'acte se justifie par la nécessité de constater officiellement une situation nouvelle qui intéresse à la fois les parties en cause et la société tout entière. Par sa nature, cet acte est judiciaire, bien qu'il diffère de la sentence par laquelle un juge poursuit,

(1) C'est-à-dire par le consentement mutuel, comme nous le voyons en Ecosse, par exemple.

en mettant fin à un litige, le rétablissement de la paix publique. Flaischlen propose de donner à cette classe de fonctions le nom de « *juridiction volontaire* » (1). Nous reviendrons sur cette question dans le chapitre de la juridiction. Quoi qu'il en soit, le caractère judiciaire de cet acte, bien que d'une nature particulière, a éveillé les susceptibilités de certains Etats qui ont défendu aux Consuls étrangers de l'accomplir. Vis-à-vis du Consul qui a célébré le mariage nonobstant cette défense, l'Etat étranger a une arme, c'est le retrait de l'*exequatur* ; il peut, en outre, priver de tous effets civils dans son territoire, les mariages conclus dans ces conditions (2) (3).

(1) V. Flaischlen, *De l'initiative consulaire en fait de tutelle et de curatelle*, p. 57.

(2) Si un Consul célèbre un mariage malgré la défense de l'Etat étranger, ce mariage devra-t-il être reconnu comme valable par les Tierces Puissances ? Il semble que oui, à la condition que l'intéressé présente un certificat constatant qu'il est marié conformément aux lois de son propre pays. Dans ce cas, la Tierce Puissance n'a pas à examiner la question de la légalité du mariage d'après la législation du lieu de sa célébration.

Un Consul devrait toujours, au moment où il célèbre un mariage, conseiller aux intéressés de le faire renouveler, si possible, en conformité de la loi locale. On ne peut pas prendre trop de soins, pour assurer la perfection du mariage.

(3) Alors que les Consuls Américains n'ont pas le droit

Telles sont les explications que nous avons à fournir sur la célébration du mariage. Ajoutons que, du moment que le Consul est compétent pour accomplir la célébration d'un mariage, d'un acte d'autorité, il l'est également pour examiner la capacité des parties.

Les autorités locales peuvent empêcher le Consul de célébrer le mariage de deux personnes lorsqu'elles n'appartiennent pas toutes deux au même Etat que

de marier des citoyens américains nous lisons dans les *Revised Statutes*, sect. 4082 ;

« Des mariages célébrés en présence d'un agent consulaire des Etats-Unis dans un pays étranger, entre des personnes qui seraient autorisées à se marier si elles résidaient dans le district de Columbia, seront valables dans toutes leurs conséquences, et produiront les mêmes effets que s'ils étaient célébrés dans le territoire des Etats-Unis ».

Si cette proposition signifie simplement qu'un mariage célébré dans les formes de la législation locale sera reconnu valable lorsqu'il aura eu lieu en présence d'un Consul, il était inutile de la formuler.

Si elle veut dire, par exemple, que le mariage de deux citoyens américains célébré par un ministre américain de la religion évangélique, en présence du Consul, sera valable, elle est étrange. Un tel mariage célébré en dehors de la présence du Consul n'aurait, en effet, aucune valeur ni aux États-Unis parce qu'il ne remplit pas les conditions de la loi d'Etat et de la loi Américaine, ni dans l'Etat étranger parce qu'un ministre des cultes américains n'a pas qualité pour célébrer un mariage à l'étranger. Pourquoi, dès lors, ne pas simplement permettre au Consul de célébrer un tel mariage ?

lui (1). On a quelquefois prétendu que, du moment que la femme acquérait par le mariage la nationalité du mari, le Consul du mari devait être compétent pour célébrer le mariage alors même que la femme ne serait pas de sa nationalité, mais c'est là mal raisonner. La femme, en effet, ne change de nationalité que par le mariage et si le Consul n'a pas compétence pour la marier, son mariage n'est pas valable et sa nationalité demeure la même. Du reste, dans certains pays, la femme ne perd pas toujours sa nationalité par le mariage.

(1) La lecture des Instructions consulaires britanniques de 1879 montre l'intérêt considérable que présente l'étude de la théorie des fonctions du Consul. Le Ministère des affaires étrangères de la Grande-Bretagne avait adressé des instructions à ses Consuls les autorisant à marier un sujet britannique avec une personne faisant partie de l'Etat étranger. Plus tard, le Gouvernement eut des doutes sur la validité de ces mariages et les prohiba lorsque l'une des parties était un sujet de l'Etat étranger ; plus tard, encore, il exigea pour leur célébration la qualité de sujets britanniques chez les deux parties. Des mariages rentrant dans ces diverses catégories ont été célébrés et doivent probablement être considérés comme sans valeur ; il en est ainsi même de ceux de la dernière catégorie puisque des mariages consulaires célébrés en Suisse courent le risque d'être annulés par les tribunaux de ces pays.

3° Arbitrage.

Les Consuls sont requis par les règlements de certains pays d'agir comme arbitres en cas de contestations entre nationaux, mais leur compétence n'a ici aucun caractère judiciaire ou même officiel, toute personne privée pouvant être choisie comme arbitre pour trancher un différend.

Autrefois, les Consuls avaient le droit de faire exécuter par la force leurs décisions, ce qui donnait à celles-ci le caractère de véritables jugements. Aujourd'hui, les parties peuvent demander aux tribunaux locaux d'assurer l'exécution de la décision de l'arbitre. Ceux-ci se borneront à confirmer la décision du Consul comme ils confirmeront celle de tout particulier. Bien des auteurs ne se sont pas rendus compte de la différence entre les deux situations, et continuent à tort à considérer l'acte du Consul comme ayant un caractère judiciaire.

Certains pays rendent obligatoire pour leurs sujets établis à l'étranger l'arbitrage du Consul dans le cas de contestations entre eux, et leur ont défendu sous la menace de peines sévères, de faire appel de sa décision aux tribunaux (1) (2). C'est là un moyen

(1) *Ribeira de Dos Santos Consulsats*, p. 24.

(2) Les Consuls français ne sont autorisés à accepter le rôle d'arbitre que si les intéressés prennent l'engagement

indirect de donner au Consul dans sa circonscription de véritables pouvoirs judiciaires. Un tel procédé serait, semble-t-il, de nature à justifier, de la part de l'Etat étranger, le refus d'exécuter la décision du Consul, sous prétexte qu'il n'est pas en présence d'un arbitrage, mais d'une décision judiciaire sans valeur.

Lorsque les nationaux appellent de la décision du Consul aux tribunaux de leur propre pays, le jugement qui intervient est dépourvu de toute force, en ce qui concerne l'Etat étranger. En effet, la sentence arbitrale étant un moyen adopté par le pouvoir judiciaire local pour mettre fin aux conflits, il est inadmissible qu'on puisse en appeler à un autre Etat.

formel de se conformer à leur décision. On évite de cette façon que celle-ci soit soumise aux tribunaux étrangers.

SECTION III. — Tutelle.

Dans la section suivante, nous trouvons les fonctions de tutelle du Consul à l'égard de ses concitoyens. Ce sont des fonctions paternelles dont la nécessité ne se fait le plus souvent pas sentir dans la métropole. Elles doivent être nettement distinguées des cas dans lesquels le Consul protège ses nationaux contre les injustices de l'Etat étranger. Le critérium de la distinction est que, dans ce dernier cas, l'action de l'Etat étranger est opposée à celle de l'Etat mandant, tandis que, dans le premier, le Consul agit également dans l'intérêt de l'Etat étranger, ou tout au moins n'entre pas en conflit avec lui. Ce qu'il cherche c'est d'éviter à ses concitoyens les ennuis et les souffrances qui peuvent résulter pour eux de leur état de santé et de leur ignorance des habitudes étrangères(1). Voici quelques exemples de ces fonctions de tutelle.

(1) V. App. B, n° 35.

1° Renseignements aux voyageurs.

Le Consul a le devoir de venir en aide, dans la mesure de ses moyens, aux nationaux qui voyagent dans sa circonscription. Il doit les renseigner sur les points qui les intéressent, leur procurer des billets d'entrée dans les monuments publics, etc., en un mot, les assister de toute façon sans pourtant négliger ses autres fonctions plus importantes (1).

2° Sépulture des nationaux décédés.

Il doit faire assurer à ses compatriotes décédés une sépulture convenable. Ce devoir est la continuation des soins qu'il leur doit de leur vivant.

3° Malades et indigents.

L'assistance des malades de sa circonscription abandonnés à eux-mêmes est un devoir pour le Consul. S'il est marié, sa femme le remplacera ou le secondera. Dans bien des cas, il lui suffira de signaler les infortunes à une institution charitable. Cependant, il n'en reste pas moins responsable des soins à donner à ces malades, lorsqu'il a connu ou aurait dû connaître leur situation et lorsqu'ils n'ont auprès d'eux ni protecteurs naturels ni amis. Il remplace ces

(1) V. App. A, n° 18; C, n°s 3, 4, 5, 6, 9.

derniers absents, comme il remplace à l'occasion l'armateur.

Il en est de même pour les indigents. Son devoir est de leur chercher un emploi, et s'ils ne sont pas à blâmer pour leur triste sort, il doit faire tout ce qui est humainement possible pour les soulager, notamment signaler leur cas aux personnes charitables et aux sociétés de bienfaisance (1).

(1) Les Consuls devraient avoir le droit de faire remise aux indigents des taxes dont ils sont redevables. C'est là un grave défaut des règlements consulaires américains. Avant la mise en application de la loi de 1906, les Consuls avaient l'habitude, dans ce cas, de renoncer aux taxes dont ils profitaient personnellement, mais cette pratique ne serait plus aujourd'hui légale (V. App. A, n° 61; App. C, n°s 7, 8).

Le système anglais qui permet aux Consuls sous certaines conditions de ne pas percevoir ces taxes paraît préférable.

Page 8 : Instructions générales à l'usage des fonctionnaires consulaires de Sa Majesté, 1879.

« Les Consuls qui lèvent des taxes pour le compte du
» Gouvernement de sa Majesté ne sont pas libres de re-
« noncer au paiement de taxes légalement dues, à moins
« de permission expresse du Secrétaire d'Etat, de dénû-
« ment absolu du contribuable, ou à moins encore qu'ils
« ne soient guidés par un désir de courtoisie profession-
« nelle ou internationale. Chaque fois qu'une remise de
« taxe aura eu lieu pour une des raisons ci-dessus, les
« Consuls seront tenus d'adresser à leur Gouvernement un
« rapport spécial dans lequel ils relateront les circons-
« tances qui ont accompagné cette remise. Ce rapport

Cependant, on ne peut pas l'obliger à supporter les dépenses occasionnées par les imprudents, qui voudraient voyager aux risques de leur gouvernement. Dans les pays où les étrangers malades ou indigents reçoivent des secours des autorités locales, sous condition de réciprocité de la part de leur pays d'origine, il appartient au Consul de veiller à l'observation de cette règle.

4° *Rapatriement.*

Dans bien des cas, le Consul a le devoir de rapatrier ses nationaux. Il en sera, par exemple, ainsi lorsque cette mesure évitera de grandes souffrances à des personnes honorables qui n'ont pas d'autres moyens de s'en retourner (1) (2) (3). Bien entendu, le

« spécial figurera dans leur rapport général trimestriel. »

(1) Heyking, *Guide pratique à l'usage des Agents Consulaires russes* :

« Les Consuls généraux à Londres, Paris, Berlin et
« Vienne, peuvent envoyer les sujets russes nécessiteux à
« la frontière russe, aux frais du Gouvernement russe.
« Le même droit appartiendra à tous les agents consulaires russes en résidence dans des ports vis-à-vis des
« marins russes ou finlandais abandonnés ou naufragés. »

(2) V. App. A, n° 31; App. C, n°s 2, 10.

(3) Dans la section 261 des Règlements Consulaires des Etats-Unis, 1896, les fonctionnaires consulaires sont avisés : « qu'il n'existe aucune disposition autorisant l'allocation de secours à des Américains autres que des gens

Consul ne doit pas transformer son consulat en agence, pour la catégorie des voyageurs à laquelle nous faisons allusion, mais on ne peut pas supposer qu'il se rencontre un gouvernement civilisé assez inhumain pour refuser d'assister des citoyens méritants qui pâtiennent sur la terre étrangère sans qu'on puisse rien leur reprocher.

« de mer tombés dans le dénûment... et que les dépenses « qui auront été engagées de ce chef par les Consuls et qui « figureront sur leurs comptes ne seront pas reconnues « régulières ». Toutefois, la Cour, dans le cas de *Luscom* contre *Osgood*, I, *Sprague*, 82, a considéré qu'il était du devoir du Consul de rapatrier un mineur, et il semble qu'il n'existe aucune bonne raison pour lui refuser de rapatrier ceux de ses concitoyens qui sont réduits à la plus extrême misère. Il est vrai que, dans l'espèce susvisée, c'était peut-être plutôt en qualité de protecteur des gens de mer qu'agissait le Consul.

Le Gouvernement redoute que ses Consuls ne soient trop enclins à assister leurs compatriotes malheureux, et préfère leur laisser la responsabilité de leur rapatriement. D'autre part, l'expérience a permis de constater que, dans la plupart des cas, les Américains résidant dans la circonscription consulaire n'hésitaient pas à venir en aide à leurs compatriotes dans le besoin. Il en est notamment ainsi à Londres où une société américaine prend à sa charge tous les frais de rapatriement de ses concitoyens qui sont venus s'échouer dans cette capitale.

Cette initiative des citoyens américains a permis au Gouvernement de se débarrasser d'une obligation qui, sans cela, serait retombée sur lui.

Dans d'autres pays plus vieux où les citoyens sont habi-

Un véritable fléau pour les Consuls est le flot de leurs compatriotes indigents qui les assaillent de leurs réclamations en vue d'être rapatriés. Dans la majorité des cas, les Consuls n'ont pas de fonds à leur disposition à cet effet, et se trouvent dans l'alternative embarrassante, ou de laisser leurs compatriotes

tués à laisser à leur Gouvernement le soin de s'occuper de ces questions, le devoir de rapatriement a été consacré dans des actes spéciaux.

(V. Koenig, *loc. cit.*, p. 311).

(V. Hall, *International law*, p. 317).

« Ils rapatrient les marins naufragés ou sans engagement ainsi que les autres personnes dans le dénuement ».

De Clercq et de Vallat (*Guide pratique*, 1898, I, p. 233) insistent sur ce fait que le rapatriement ne peut être accordé que dans le cas d'absolue nécessité. Bien que ne partageant pas entièrement leur opinion d'après laquelle cette mesure constitue « une faveur », nous reconnaissons qu'il est du devoir d'un Etat de prendre ses précautions pour éviter tous abus à cet égard. Il semble que le seul moyen pour un Etat de se débarrasser du fardeau du rapatriement, serait de limiter l'émigration sauf dans les cas où elle a pour but l'expatriation.

La difficulté est que, bien que le rapatriement ne soit pas une faveur, l'individu le considère comme tel. En réalité, le droit de rapatriement est analogue au droit de grâce. Un individu est grâcié lorsque les circonstances sont telles que l'exécution de la peine serait trop sévère ou inutile à l'œuvre de la justice. C'est alors un devoir pour le pouvoir compétent d'accorder le pardon. Or, tandis que l'autorité investie de ce pouvoir est libre d'employer les moyens qu'il lui convient pour se renseigner sur l'utilité de cette

dans la détresse se tirer d'affaire eux-mêmes, ou de les aider sur leur traitement souvent bien minime.

L'expédient habituel auquel ils ont recours consiste à leur remettre assez d'argent pour prolonger leur misérable existence jusqu'à leur arrivée au poste consulaire le plus voisin. Aussi voit-on dans les ports des miséreux et des moribonds se presser à l'entrée des embarcadères. Dans ces localités, le Consul est dans une situation encore plus mauvaise que celle de

mesure et ne fait, en cela, qu'accomplir un de ses devoirs ordinaires, l'individu, lui, voit les choses à un point de vue différent et envisage la grâce dont il bénéficiera comme une faveur.

Dans les pays où existe une commission des grâces qui emploie une procédure fixée par la loi, et dont les avis sont presque invariablement suivis par le Pouvoir Exécutif, l'examen de la décision à intervenir sur la grâce prend la forme d'un procès d'une nature particulière. En d'autres termes, on se trouve en présence d'un appel d'un système judiciaire ordinaire à un système qui fait intervenir des considérations conformes aux idées de justice et d'injustice acceptées par la communauté, mais qui n'ont pas encore été incorporées dans la législation ordinaire, soit à raison de leur évolution récente, soit à raison de la difficulté de les appliquer. Ainsi en est-il du droit de rapatriement et du droit d'obtenir l'assistance du Gouvernement. Le Gouvernement ou ses fonctionnaires ont toute latitude pour accorder ou refuser leur aide. Cela n'empêche que ce ne soit le droit de l'individu, sous certaines conditions, de recevoir cette aide.

ses collègues de l'intérieur. Il est incapable de diriger ce flot humain vers un autre consulat, et à supposer la chose possible, comment prélèvera-t-il sur ses ressources personnelles des sommes suffisantes pour le faire ? Il cherche à procurer à ses compatriotes, assez robustes pour travailler, des emplois sur les navires en partance leur permettant de payer, de cette façon, leur traversée ; pour les autres, il fait appel à la bienveillance des nationaux de sa circonscription.

Dans quelques villes, cette situation lamentable a provoqué la création de sociétés de bienfaisance sans caractère officiel qui s'intéressent à leurs compatriotes et leur assurent les moyens de retourner dans leur pays. Heureux le Consul qui trouve une telle assistance ! Ces sociétés examinent avec attention le cas de chaque solliciteur ; l'histoire de sa vie et de ses déboires est scrutée par des hommes qui consacrent à cette œuvre la plus grande partie de leur temps. La constitution de ces sociétés entre dans les devoirs du Consul et mérite d'être encouragée le plus possible. Des institutions de cette nature sont, certainement, appelées, grâce au développement du commerce international, à prendre une grande importance.

SECTION IV. — Protection (1).

Nous arrivons maintenant aux devoirs de protection. On peut dire que cette fonction du Consul est la plus importante de toutes. Chaque fois qu'un Consul protège un national contre l'injustice des fonctionnaires de l'Etat étranger, il représente virtuellement et temporairement son pays, et, selon que ce pays est fort ou faible, sa protestation sera plus ou moins efficace.

Les auteurs qui refusent au Consul tout caractère représentatif prétendent que, dans ce cas, le Consul se borne à fournir des explications aux autorités locales. Celles-ci tiendront le plus souvent compte de ses remontrances et éviteront de commettre une injustice. Comme argument en faveur de leur thèse qui donne à l'intervention du Consul le caractère d'un simple avis, ces auteurs font remarquer que le refus des autorités locales d'examiner les réclamations du Consul, ne laisse à ce dernier que la ressource de s'adresser à

(1) V. App. A, n^{os} 40, 57 ; B, n^o 23 ; C, n^o 12.

ses représentants diplomatiques. Telle n'est pas notre opinion.

Un examen attentif de la façon dont les choses se passent nous démontre que le renvoi de l'affaire aux représentants diplomatiques n'a nullement pour conséquence de modifier la nature de la protestation. Il ne fait que l'aggraver. Il est logique de laisser, autant que possible, le maniement de ces affaires délicates aux mains des représentants diplomatiques plus aptes à cette besogne. Mais dans bien des hypothèses, le Consul doit agir rapidement sans attendre l'intervention de ces représentants ; il se trouve exactement dans la situation d'une garde-malade qui, en cas d'accident, est obligée d'administrer au blessé les premiers soins. Peut-on dire qu'il existe une différence essentielle de nature entre son acte et celui du médecin qui la remplace ?

On a soutenu encore que le Consul doit s'occuper seulement des individus isolés tandis que les représentants diplomatiques veillent aux intérêts de l'ensemble des nationaux, mais la vérité est que le Consul se montrera d'autant plus énergique dans ses protestations que l'acte des fonctionnaires locaux sera de nature à créer un précédent plus dangereux pour les intérêts nationaux. En résumé, il semble que l'on doive considérer les fonctions des agents consulaires et celles des agents diplomatiques sur le point qui nous occupe comme étant de même nature mais d'une in-

tensité différente. Les individus ou les sociétés commerciales ont droit à la protection du Consul à la condition d'être rattachés par des liens déterminés à l'Etat qu'il représente. Le Consul doit dans certains cas accomplir dans leur intérêt et avec la diligence requise un certain nombre d'actes, faute de quoi il s'expose à des pénalités prévues par les lois et règlements de son pays.

Situations donnant droit à la protection

Le Consul est tenu de protéger les nationaux de son Etat. Les lois sur la nationalité sont tellement compliquées qu'un individu peut avoir perdu sa nationalité d'origine sans en avoir acquies une nouvelle ; s'il ne lui est pas possible d'invoquer, à défaut de nationalité, le domicile, il ne trouvera bon accueil dans aucun consulat. Il semble que, dans cette hypothèse (perte d'une nationalité sans acquisition d'une nouvelle, et impossibilité d'invoquer le domicile), on devrait admettre à son profit la compétence de l'Etat dont il a perdu la nationalité, et autoriser le Consul de cet Etat à s'occuper de ses intérêts. Les législations les plus avancées en la matière ont une tendance à décider qu'un citoyen ne peut perdre sa nationalité d'origine que par l'acquisition d'une nouvelle ; d'autre part, ils n'admettent pas dans la plupart des cas qu'ils puis-

sent en acquérir une nouvelle s'il n'a perdu l'ancienne (1).

Mais même alors nous sommes en présence de deux juridictions indépendantes, et la question est de déterminer si un individu a perdu ou acquis la nationalité étrangère conformément à la législation étrangère.

Lorsque le cas n'est pas réglé par des dispositions législatives et qu'un individu possède deux ou plusieurs nationalités distinctes, la fixation de l'autorité chargée de ses intérêts à l'étranger présente une grande importance. Plusieurs solutions peuvent se concevoir. On peut donner compétence à l'Etat dont le système se rapproche le plus de celui du pays dans lequel l'individu réside, mais ceci a l'inconvénient d'exposer ce dernier à changer de protecteur s'il change de pays de résidence. On peut aussi accorder la préférence à l'Etat d'origine, seulement ici encore l'individu et l'Etat où il a peut-être passé tous ses jours à l'exception de celui de sa naissance, peuvent soulever des objections très fortes qui s'appuient sur des raisons pratiques difficiles à contredire.

La solution la meilleure paraît être la suivante : accorder la protection à l'Etat dans lequel l'individu n'avait pas seulement droit de cité, mais aussi son domicile ; et en cas de conflit relativement à l'établisse-

(1) V. Cogordan, *La Nationalité*, Paris, 1890.

ment de ce domicile, se décider pour l'Etat dont la nationalité a été acquise en dernier lieu.

Bien entendu, nous ne faisons allusion ici qu'à des nationalités volontairement acquises. Si nous sommes en présence d'un Etat qui impose à un individu malgré lui la qualité de citoyen, mieux vaudrait choisir la nationalité d'origine.

En ce qui concerne la protection accordée par le Consul aux citoyens de pays amis, cet échange de bons offices s'explique de deux façons. Les protégés sont-ils des nationaux d'Etats puissants, cette anomalie ne peut s'expliquer que par des circonstances exceptionnelles et temporaires. Sont-ils des nationaux d'un Etat secondaire protégés par le Consul d'un Etat plus fort, on se trouve, selon toutes probabilités, en présence d'un Etat puissant qui cherche à placer l'autre sous sa dépendance. L'examen de cette question trouve plutôt sa place dans un ouvrage sur les protectorats. Dans bien des cas, l'individu qui sollicite la protection du Consul n'est pas un citoyen de son Etat, mais une personne domiciliée dans cet Etat depuis plusieurs années ; peut-être même en est-il un des membres les plus honorables et les plus capables. Peut-on le forcer de s'adresser aux autorités de sa nation d'origine qui seront, peut-être, dans l'espèce, tout à fait incapables de lui rendre service ? Les pays anglo-saxons prennent en considération le domicile pour déterminer le caractère hostile de la

cargaison d'un navire, en temps de guerre ; ils lui attribueront aussi une grande importance dans la fixation de la loi applicable à certaines situations légales.

Si un individu était entièrement libre d'acquérir, lorsqu'il le désire, une nationalité nouvelle, le Consul de l'Etat de son domicile qui n'est pas son Etat d'origine pourrait lui dire : « Obtenez notre nationalité avant de nous demander de veiller sur vos intérêts ». Mais l'acquisition de cette nationalité n'est pas toujours possible à cet individu. En réalité, il n'y a aucune bonne raison pour priver un homme qui a contribué à la prospérité et aux progrès d'une nation de la protection des agents consulaires de cet Etat, tout au moins lorsqu'il n'y a entre cet Etat et son Etat d'origine aucun danger de conflit. Il est facile au Consul de distinguer dans ses fonctions celles qu'il doit réserver aux seuls citoyens et celles qu'il peut sans inconvénient exercer au profit d'individus étroitement associés à son pays par une longue résidence et par une similitude d'intérêts. Aujourd'hui, il y a lutte entre la loi du domicile et la loi de la nationalité, et nul ne peut prévoir ce que nous réserve à cet égard l'avenir. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les Consuls des pays, partisans du système de la nationalité, le favorisent. Ce qui est plus étrange, c'est de voir les agents diplomatiques et consulaires des pays qui combattent le maintien et l'extension de

la loi du domicile, accepter de bonne grâce le système de la nationalité comme pouvant seul justifier le droit à leur protection. Sans doute, il est naturel de suivre toujours le chemin le plus commode, et comme le système de la nationalité est adopté par la plupart des Etats, c'est à lui qu'on a donné la préférence dans la pratique. Mais si les Etats qui suivent le système du domicile pour leurs affaires internes veulent étendre le champ d'application de ce système, il est nécessaire qu'ils l'appliquent dans tous les cas où la chose est possible, c'est-à-dire chaque fois que les faits et la raison le commandent.

Les développements qui précèdent sur les droits des individus à la protection du Consul s'appliquent pour la plus grande part aux sociétés commerciales sous cette réserve que la découverte d'un critérium de leur nationalité véritable est encore plus difficile. Cette difficulté tient à ce qu'une société commerciale peut avoir son siège social dans un pays, son principal établissement dans un autre, et la plupart de ses actionnaires dans un troisième. En d'autres termes, une société commerciale peut être constituée dans un pays et avoir de grands intérêts dans plusieurs autres.

Cette question de nationalité qui soulève pour le juriste les plus grosses difficultés et qui, dans les conditions actuelles, serait cause en cas de guerre d'ennuis de toute nature, présente aussi une importance

capitale pour les agents diplomatiques et consulaires. Voici, par exemple, une société qui s'est constituée dans un pays donné conformément à ses lois et fait dans ce pays la majeure partie de ses opérations, mais dont tous ou presque tous les membres sont des étrangers. Un Etat qui ne tient pas compte du domicile n'agirait pas d'une façon logique en traitant cette société avec plus de faveur que les individus la composant. N'est-ce pas encore une raison pour prendre en considération le domicile? Peut-être faut-il dire d'une façon générale que les Consuls ont le devoir de protéger les sociétés constituées conformément aux lois de leur Etat, à moins que cette constitution n'ait été faite dans un esprit frauduleux. Par contre, lorsqu'une société même constituée de bonne foi fait surtout du commerce avec l'étranger, ou que ses intérêts sont opposés aux intérêts nationaux, les Consuls devraient hésiter à la protéger et même à intervenir discrètement en sa faveur. La situation des actionnaires offre moins d'intérêt.

Après avoir examiné les droits que peuvent avoir les citoyens ou les sociétés à la protection d'un Etat, nous devons nous demander quelle est l'autorité compétente pour déterminer la nationalité ou le domicile qui assurent cette protection. Dans certaines constitutions, c'est l'autorité administrative, dans d'autres, l'autorité judiciaire, dans d'autres, toutes les deux à

La fois. Mais quel que soit le système pratiqué dans les divers pays, presque tous les cas viennent en premier lieu devant les autorités administratives.

Souvent un individu, pour obtenir la protection qu'il désire, cherchera à se faire délivrer par l'administration un certificat établissant son identité et le droit à cette protection. En cas de refus de l'administration, il peut, lorsque la constitution de son Etat le permet, avoir recours, pour forcer la main au Consul, à l'un des moyens que nous énumérerons plus loin. Toutefois, on peut dire qu'en pratique il lui est pour ainsi dire impossible de faire reconnaître ses droits à moins que l'opinion publique ne se prononce ouvertement en sa faveur. Une autre mesure préalable consiste dans son inscription sur un registre tenu dans les ambassades et les consulats. Cette inscription, à la condition d'être précédée de certaines formalités telles que la production de papiers d'identité, constitue une présomption en faveur du droit à la protection. Sa valeur est naturellement bien moindre lorsque ces formalités font défaut, et elle ne donne pas droit alors à la protection. Mais dans bien des cas, lorsque le Consul est appelé à accorder sa protection, il élucide tout d'abord la question du droit de cité sans s'en rapporter aux indications antérieures de nature administrative. Il donne à la loi l'interprétation qui lui paraît la meilleure et s'il a des doutes, il soumet le cas à l'agent diplomatique ou à son gouvernement. L'in-

dividu qui n'est pas satisfait de la décision de l'agent consulaire ou diplomatique peut en appeler à son gouvernement ou employer les autres moyens que la constitution met à sa disposition. Mais on peut dire que, jusqu'à ce jour, il n'existe aucun moyen vraiment efficace pour lui de se faire protéger.

Dans quels cas un citoyen a-t-il le droit de réclamer au Consul son assistance ou sa protection ?

Un individu a droit à l'assistance du Consul dans tous les cas où l'accomplissement d'une fonction consulaire normale lui procurera un bénéfice sans causer à autrui un préjudice injustifié. De son côté, le Consul a le devoir de protéger ses nationaux chaque fois qu'il peut leur épargner une injustice quelconque, à la condition que les intérêts politiques ou vitaux de son Etat n'obligent pas cet Etat à subir les injustices faites à ses nationaux.

Comment obliger le Consul à agir ? Et comment le rendre responsable lorsqu'il n'agit pas avec la diligence nécessaire ? C'est là la difficulté qu'il faut résoudre. Théoriquement trois sortes de moyens s'offrent à nous, des moyens judiciaires, des moyens administratifs, des moyens parlementaires. Nous pouvons y ajouter la presse et l'opinion publique (1).

(1) V. Goodnow, *Principles of the Administrative law of the United States*, p. 373.

Moyens d'obliger le Consul à agir.

Le citoyen peut recourir aux tribunaux de deux façons, soit au civil, en leur demandant de lui allouer des dommages-intérêts, soit au criminel en poursuivant le Consul. Comme il a des raisons de craindre que les tribunaux locaux ne se déclarent incompétents, il s'adressera aux tribunaux de son pays, mais les ennuis qu'il aura pour arriver jusqu'à eux, et les difficultés qu'il rencontrera à prouver ses allégations, rendront dans la plupart des cas ce recours impraticable. Les tribunaux locaux déclineront eux aussi presque toujours la compétence en matière civile et en matière criminelle.

Il existe aux Etats-Unis une situation spéciale à l'égard de certains fonctionnaires. Lorsqu'il s'agit d'actes ayant un caractère ministériel (1), c'est-à-dire qu'il ne leur est pas permis de ne pas accomplir, ils peuvent être obligés par la procédure de *mandamus* (2) à les exécuter, mais cet expédient ne pourrait pas s'ap-

(1) Nous prenons ici le mot *ministériel* dans son sens anglais. L'acte ministériel est celui qu'un individu peut obliger un fonctionnaire à accomplir.

(2) Le *Mandamus* est un procédé par lequel on obtient d'un tribunal un ordre obligeant un individu à faire ou à ne pas faire un certain acte. La désobéissance à cet ordre entraîne une condamnation à l'emprisonnement pour *Contempt of Court*.

plier facilement aux agents diplomatiques ou consulaires.

L'administration des Affaires étrangères emploie, dans le cas qui nous occupe, deux méthodes. Elle peut tout d'abord agir disciplinairement. Elle frappera son agent, soit en le faisant reculer sur la liste d'avancement, soit en réduisant ou en supprimant sa pension de retraite, soit, enfin, en le révoquant. Elle peut aussi prendre des dispositions pour empêcher le retour des injustices qui lui sont signalées ; dans ce cas, elle donnera des instructions à son Consul pour qu'il suive une certaine ligne de conduite, sous la menace, s'il s'y refuse, des pénalités que nous venons d'indiquer ou de toutes autres prévues par la loi nationale ; ou bien, elle interviendra en saisissant de la question des tribunaux administratifs spéciaux qui, tout en étant convaincus de la nécessité d'assurer le fonctionnement des services publics, sont animés d'un certain esprit d'impartialité et sont respectueux des droits individuels. Les pouvoirs de ces tribunaux leur permettent à la fois de maintenir la discipline dans les services publics, de prononcer des dommages-intérêts et de punir les fonctionnaires coupables.

Le contrôle parlementaire est mis en mouvement par l'action personnelle du plaignant, soit que celui-ci ait gagné à sa cause un politicien influent, soit qu'il ait adressé au Parlement une pétition qu'il a eu

soin de faire revêtir d'un grand nombre de signatures.

Plus importante, peut-être, encore, comme mode de contrôle est la presse, spécialement la presse de l'opposition. Elle trouve sa pâture quotidienne dans les fautes et les injustices de l'administration dont elle fait retomber la responsabilité sur le parti au pouvoir. N'oublions pas, enfin, l'opinion publique qui joue un rôle considérable même aux époques où la presse est muselée.

Dans ces dernières années des sociétés nombreuses se sont constituées en vue de prendre en mains les intérêts de tous ceux qui n'ont pas les moyens suffisants de se défendre eux-mêmes. C'est ainsi qu'il y avait autrefois des sociétés pour la protection des esclaves, et qu'il en existe à l'heure actuelle pour la protection des animaux et pour la protection de ceux qui ne sont ni assez forts, ni assez riches pour se protéger contre les injustices.

On ne peut que souhaiter le développement de ces sociétés en présence des difficultés que rencontrent les citoyens à obtenir des pouvoirs publics la réparation du préjudice qu'ils ont éprouvé.

Nous venons d'examiner le cas d'un citoyen qui demande réparation du tort que lui a causé le Consul en refusant d'agir, mais que décider si le Consul a mal administré ? Un Consul qui abuse sciemment de sa fonction peut être l'objet de mesures disciplinaires

de la part de son gouvernement ou encore être privé de son cautionnement ; mais ce sont là des punitions qui ne constitueront souvent pour la victime qu'une compensation insuffisante. Aussi permet-on à celle-ci de traduire dans quelques cas le Consul devant les tribunaux nationaux. Il faut, cependant, observer qu'un jugement rendu contre un Consul qui ne possède pas de biens sur lesquels la sentence puisse être exécutée est une bien maigre consolation pour le citoyen lésé. Sans aucun doute, celui-ci préférerait avoir affaire à un gouvernement responsable.

Quelques Etats permettent aux citoyens de poursuivre le gouvernement et décident que, du moment que l'administration a pris la charge des intérêts de ses sujets, sa responsabilité est engagée lorsque ceux-ci ont souffert par la négligence ou la faute de ses agents. Par contre, plusieurs législations n'admettent pas la poursuite directe de l'Etat par les citoyens.

Nous devons examiner tout d'abord l'hypothèse du Consul agissant sur les instructions de son gouvernement. Dans ce cas, dans la plupart des pays, le Consul est couvert, et l'action est exercée directement contre l'administration ou le gouvernement. Certains pays, cependant, autorisent les poursuites contre l'agent qui a agi contrairement à la loi, sans admettre qu'il puisse être couvert par l'ordre de son chef hiérarchique. C'est à lui à s'assurer que l'ordre qu'il reçoit est bien conforme à la loi et à la constitution.

Ce système présente pour le citoyen le maximum de garantie, ce qui n'est pas le cas lorsqu'il lutte contre une administration puissante et plus ou moins impersonnelle. Lorsqu'un Consul use de son pouvoir discrétionnaire, sa conduite ne peut pas être critiquée par les tribunaux, autrement son pouvoir ne serait plus discrétionnaire ; mais comme les tribunaux administratifs ont le droit de se prononcer sur le caractère discrétionnaire de tel ou tel acte, il en résulte que, dans bien des cas, c'est à un véritable examen de l'acte qu'ils procèdent. Un Consul est personnellement responsable des actes dans lesquels il a dépassé les pouvoirs qui lui sont attribués. Quant à l'administration, sa responsabilité est engagée indirectement à raison du choix qu'elle a fait de cet agent.

1° *Déni de justice.*

Lorsque l'accès des tribunaux est injustement refusé à ses compatriotes ou lorsque le jugement qui est intervenu contient une violation manifeste du droit à leur préjudice, le Consul a le devoir d'user tout d'abord de son influence personnelle pour intercéder avec tact auprès des autorités locales. S'il échoue, il adressera un rapport au Ministre des Affaires étrangères et aux représentants diplomatiques de son pays, et la question sera réglée par la voie diplomatique.

Nul principe n'est, en effet, plus fermement établi

que celui qui veut qu'il ne puisse y avoir dans un pays deux justices, l'une pour les nationaux, l'autre pour les étrangers. Aucun Etat n'est obligé de conserver dans son territoire un individu dangereux, mais tant qu'il l'autorise à résider il n'a pas le droit de se rendre coupable envers lui d'un déni de justice.

2° Détention arbitraire.

Le devoir du Consul est d'empêcher les arrestations injustes ou les détentions arbitraires de ses compatriotes. Comme un étranger n'a pas toujours, en fait, les mêmes garanties de protection qu'un national, il serait même équitable d'accorder au Consul un pouvoir aussi étendu que possible de communiquer avec ses concitoyens et de se renseigner sur leur situation. Cette réserve faite, le Consul ne peut pas demander des privilèges spéciaux pour ses concitoyens. Ceux-ci doivent savoir qu'ils sont exposés dans un pays étranger à subir les rigueurs parfois excessives de la justice locale.

Sans doute, un Etat désireux d'assurer à ses sujets établis à l'étranger une sécurité individuelle supérieure à celle dont jouissent les habitants du pays peut y arriver, mais ce sera par des moyens politiques. Lorsqu'il donne à ses consuls des instructions pour leur garantir, grâce à des menaces de contrainte morale ou physique vis-à-vis des autorités locales, une situa-

tion privilégiée, on n'est plus en présence de deux Etats également indépendants. D'ailleurs, dans cette hypothèse, le Consul cherchera à se décharger sur les agents diplomatiques accrédités dans le pays du soin d'assurer l'exercice de ces privilèges.

3° *Expulsion.*

Le droit d'expulser un individu dont la présence est considérée comme dangereuse ou nuisible est généralement reconnu aux Etats souverains. Mais lorsqu'un individu a été autorisé à s'établir dans une communauté, il serait souvent dur de lui enlever, par une mesure aussi sommaire que l'expulsion, ses moyens d'existence et le fruit de son travail. Bien que les Etats les plus civilisés apportent la plus grande prudence dans l'exercice de ce droit, on peut affirmer que même aujourd'hui les individus ne sont pas suffisamment protégés à cet égard. Tout résident, à quelque nation qu'il appartienne, a le droit, droit encore bien imparfait, de ne pas être expulsé arbitrairement. C'est là pour lui un droit individuel que son gouvernement a le devoir de garantir. Sans doute, il est impossible à ce gouvernement de mettre en question le droit d'expulsion de l'Etat étranger, celui-ci étant seul juge de la conservation de ses intérêts, mais il peut réclamer une indemnité équitable représentant les pertes subies par ses nationaux.

Le Consul se bornera à informer son gouvernement de la menace de l'expulsion et de la perte devant en résulter pour le national. Une intervention directe en pareil cas lui est difficile.

II

**Intérêts des absents, des incapables
et des mineurs.**

Dans une seconde division, l'on trouve les devoirs des Consuls envers leurs nationaux comprenant la protection des citoyens qui ne jouissent pas d'une pleine capacité, soit à raison de leur absence, soit à raison de quelque incapacité légale (1). Il est rare que des incapables absents requièrent le ministère du Consul, mais théoriquement la division embrasse les absents aussi bien que les présents.

(1) Cette division est, dans une certaine mesure, contenue dans la première, car une personne qui n'a pas sa pleine capacité aura souvent la capacité de faire, par exemple, un testament. Elle n'en est pas moins fondamentale dans ce sens qu'elle oblige le Consul à exercer des fonctions tout à fait différentes des précédentes.

**SECTION I. — Surveillance des biens des nationaux
décédés et protection des incapables.**

La première section de cette division concerne la protection des intérêts des nationaux décédés, ou privés de leur pleine capacité. La surveillance des biens des citoyens décédés, la nomination d'un tuteur et la protection des aliénés sont dans cet ordre d'idées les plus importants des devoirs du Consul.

Le Consul est le protecteur naturel de ses compatriotes incapables de veiller eux-mêmes à leurs intérêts. Le paternalisme qui est latent dans tous les gouvernements atteint ici son plein développement. Non seulement le Consul doit appliquer tous les règlements qui se réfèrent à cette matière, mais il est aussi personnellement responsable de sa gestion. Il doit veiller scrupuleusement à ce que les incapables soient entourés de tous les soins nécessaires, tout en étant libres, à cet effet, d'employer les moyens qu'il juge les meilleurs (1). Ceci est vrai également, mais à un moindre degré, pour les malades et pour les indigents dont nous parlerons plus tard.

(1) V. Luscom. V. Osgood, I. *Sprague*, 82.

1° Succession des nationaux décédés (1) (2) (3).

Les fonctions du Consul relativement à la surveillance de cette succession peuvent être envisagées à trois points de vue :

(1) V. Appendice C, n^{os} 14 et 15.

(2) V. Ordonnance de la Marine de 1681, 1. I, chap. IX art. 20, Valin, p. 247.

« Car s'il y a quelque légitime héritier sur le lieu, il est « évident que le Consul n'a rien à faire ».

(3) On peut citer, à ce sujet, un cas intéressant qui s'est produit à Francfort sur le Mein. Le Consul général des Etats-Unis s'aperçut que la succession d'un Américain avait été absorbée par des créanciers peu scrupuleux avant même qu'il eût connaissance du décès de son compatriote. Dans le but d'éviter le retour de pareils faits, il adressa aux autorités locales une requête leur demandant de le prévenir à l'avenir de tous les décès qui se produiraient dans la colonie américaine. Les autorités prussiennes n'avaient pas reçu d'instructions de leur gouvernement dans ce sens ; elles se sont probablement arrangées de manière à donner satisfaction au Consul. Bien que l'article 10 du traité du 11 décembre 1871 porte que le Consul de chaque nation sera informé du décès de ses compatriotes qui ne laissent dans le pays ni héritiers ni exécuteurs testamentaires, il serait impossible au gouvernement américain de donner aux autorités allemandes l'assurance d'un traitement réciproque.

Ce ne serait pas là une raison pour l'Allemagne de refuser de faire ces notifications, à moins qu'elle ne constate un mauvais vouloir de la part du gouvernement américain dans l'exécution du traité. Il peut être, en effet,

a) Il assure l'exécution des dernières volontés du défunt, en ce qui concerne la dévolution de ses biens, et ne fait là que remplir un devoir envers un national décédé.

b) Il prend soin de ses biens parce qu'ils sont, en général, laissés à des nationaux résidant dans la métropole ou dans la circonscription consulaire.

c) Il prend en main les intérêts des mineurs ou des héritiers naturels, à raison de leur qualité de nationaux.

Le premier de ces trois points de vue est le plus général et justifierait le ministère du Consul dans tous les cas.

Les deux autres, au contraire, ne sont pas suffisants, à eux seuls, dans tous les cas, pour expliquer l'intervention du Consul. Logiquement, si on s'en tenait à ces deux dernières considérations, le Consul devrait s'occuper dans une certaine mesure de la dé-

possible pour le gouvernement américain de venir en aide aux Consuls allemands dans d'autres circonstances et sans que le gouvernement allemand puisse user de réciprocité à son égard. Un pays qui ne désire pas avoir recours à de véritables représailles devrait demander aux autres de le traiter dans un esprit de réciprocité, sans exiger d'eux un traitement identique. Dans le cas qui nous occupe, il est pratiquement impossible au gouvernement fédéral américain d'assurer dans les Etats l'exécution des dispositions de l'article 10.

volution des biens laissés à des nationaux par des citoyens du pays étranger.

Il est vrai que le Consul se considère le plus souvent comme autorisé à surveiller la succession des personnes décédées parce que les héritiers ou les légataires sont des nationaux (1), mais il n'en est pas moins certain, comme nos explications le font ressortir, que le motif principal de sa conduite doit être le désir de faire respecter les volontés du défunt. Ne perdons pas, cependant, de vue que, dans l'hypothèse où les héritiers sont des nationaux, il a un double motif d'agir. Les droits du Consul peuvent être plus ou moins étendus. Ils sont réglés par des traités et des conventions ou par la coutume. Le Consul sera tantôt un exécuteur testamentaire, tantôt simplement un curateur.

Lorsqu'il agit en cette dernière qualité, il veille, avec le plus grand soin, sur la succession jusqu'à la prise de possession par les héritiers ou les exécuteurs testamentaires. A cet effet, dans certains pays, il est autorisé à apposer ses scellés sur les biens de la succession, à côté de ceux des autorités locales et à assister à l'inventaire.

Lorsqu'au contraire, il agit comme exécuteur testamentaire, il paie les dettes et vend les meubles susceptibles de se détériorer ; il envoie ensuite le reli-

(1) V. Halleck, éd. 1861, p. 252.

quat aux héritiers ou à la caisse centrale de son gouvernement.

2° Tutelle des mineurs

Dans le cas de décès d'un national laissant des enfants mineurs, le Consul peut avoir, dans certains pays, à s'occuper de la nomination d'un tuteur, offrant les garanties nécessaires pour administrer avec intelligence leurs biens et surveiller leur éducation.

Mais, comme la nomination de ce tuteur présente quelques-uns des caractères d'un acte d'autorité, il est arrivé qu'elle a fait naître la jalousie de l'Etat étranger (1). Il a été soutenu que le Consul, en nommant un tuteur, agit dans la même capacité que lorsqu'il fait un acte notarié (2). Sans doute, a-t-on dit, si la loi indiquait clairement dans chaque cas la personne qui doit être désignée comme tuteur, le Consul n'aurait qu'à s'assurer de la régularité de la nomination; mais lorsqu'on lui laisse une latitude plus grande, son acte devient, en quelque sorte, judiciaire; et l'on s'explique les résistances des autorités territoriales.

Il importe, pour nous former une opinion à ce su-

(1) Voir Fleischlen, *De l'initiative des Consuls en fait de tutelle*.

(2) V. plus loin discussion sur la matière des actes notariés.

jet, de rechercher quelles sont les raisons qui poussent l'Etat étranger et le Consul à ambitionner l'un et l'autre, dans notre hypothèse, le pouvoir de nomination.

En premier lieu, l'Etat étranger veut empêcher tout empiètement sur son autorité, parce qu'il estime que ces empiètements, qu'ils se produisent par voie d'extension ou d'analogie, peuvent compromettre son droit exclusif de commandement dans son territoire. En second lieu, il a en vue la protection du mineur. C'est là une application des idées modernes, qui poussent de plus en plus les Etats civilisés à se considérer comme responsables, dans les limites de leur territoire, de la surveillance de tous les incapables. En ce qui concerne le Consul, le seul mobile auquel il obéit est la protection des intérêts du mineur. Dès lors, il semble que, si la loi locale assure cette protection aussi bien que le fait la loi nationale, c'est elle qui doit être appliquée .

Mais il se peut que la loi locale n'offre pas toute la sécurité désirable, soit qu'elle exige la réunion de certaines conditions impossibles à obtenir dans le cas d'un enfant sans parents dans la circonscription, soit pour d'autres raisons. L'enfant ne saurait souffrir de cette situation; l'Etat étranger et le Consul y sont également intéressés. Aussi semble-t-il logique, d'attribuer au Consul une juridiction supplémentaire; cette juridiction, analogue par sa nature aux décrets en usa-

ge dans les pays constitutionnels, compléterait la législation jusqu'au jour où elle serait remplacée par une loi. Seulement ici le Consul devrait avoir des pouvoirs plus forts que le pouvoir exécutif dans le cas du décret, dans ce sens que les règles qu'il appliquera concernant la nomination du tuteur pourraient être en opposition directe avec les termes de la loi locale. Toutefois, ce conflit ne serait qu'apparent. L'action du Consul ne ferait en réalité que suppléer les intentions du législateur. Les tribunaux locaux appelés à l'examiner devraient la considérer comme valable sous les deux conditions suivantes : 1° Que le Consul ait bien eu l'intention de se conformer à l'esprit de la loi locale ; 2° que les contradictions apparentes existant entre son acte et la législation locale ne soient pas de nature à créer un précédent dangereux ou gênant.

En d'autres termes, dans cette dernière hypothèse, il semble qu'on devrait laisser une grande latitude au Consul, parce que, si son action paraît inopportune aux autorités locales, celles-ci ont toujours la faculté de faire voter une loi qui assure une protection suffisante aux mineurs de nationalité étrangère ; mais jusqu'alors elles doivent s'abstenir soigneusement d'entraver le Consul dans l'accomplissement scrupuleux de sa fonction.

Telle est la situation de l'Etat étranger. En ce qui concerne l'Etat auquel ressortit le Consul, il peut ar-

river qu'il n'ait donné à son agent aucun pouvoir en matière de tutelle. Ici encore, nous plaçant au point de vue de cet Etat, et nous préoccupant avant tout des intérêts du mineur, nous donnerons au Consul le droit de faire tous les actes qu'ils comportent. Peut-être les tribunaux nationaux annuleront-ils ces actes, mais le Consul aura fait tout son devoir et sa conduite, dictée par le seul souci des intérêts du mineur, n'aura causé à celui-ci aucun préjudice. S'il en a été réellement ainsi, comment peut-on douter que les tribunaux n'approuveront pas sa conduite, dans la mesure du possible ?

3° Protection des faibles d'esprit.

Les mêmes difficultés se rencontrent dans la protection des faibles d'esprit, mais ici, les autorités doivent faire preuve de la même sollicitude à l'égard de tous, sans distinction de nationalité. Cependant, l'Etat étranger peut exiger, sous menace d'expulsion, que l'Etat auquel ressortit le Consul supporte les dépenses occasionnées par les soins accordés à ses nationaux. De son côté, le Consul qui a des doutes sur la réalité de la maladie mentale, ou qui trouve insuffisant le traitement suivi à l'égard du malade, doit s'efforcer d'obtenir de son gouvernement le rapatriement de celui-ci, ce qui ne saurait soulever de la part de l'Etat étranger aucune objection. Le plus souvent les parents de l'aliéné fourniront au Consul les moyens

d'effectuer ce rapatriement. Il ressort de la nature de sa fonction, dans cette circonstance, que, lorsque le Consul est appelé à vérifier l'état mental d'un national, ou à assister à son examen médical, il n'a pas le droit de déléguer l'exercice de ses pouvoirs de contrôle, à moins d'empêchement absolu de sa part, et même alors, il est tenu de vérifier immédiatement toute la procédure. Sa présence sera, en effet, souvent pour un citoyen la seule protection possible contre la perfidie de parents intéressés (1).

(1) Heyking, *op. cit.*, p. 144. *Protection des aliénés et des incapables.*

« Les Consuls, en leur qualité de fideicommissaires, sont
« compétents pour faire tous les actes légaux qui leur
« paraissent nécessaires aux intérêts des personnes dont
« ils ont la surveillance, et sont libres, s'ils le jugent à
« propos, de faire examiner ces personnes par des méde-
« cins spécialistes qui certifieront leur état mental.

« Les Consuls Russes ont la mission d'examiner les
« aliénés.... Le remplacement du fonctionnaire officiel de
« la Légation ou du Consulat par un délégué privé n'est
« autorisé que lorsque la ville où l'examen médical doit
« avoir lieu est très éloignée de la Légation ou du Con-
« sulat ; encore dans ce cas l'autorisation du Ministre
« Russe des Affaires étrangères est-elle nécessaire. »

Ici les agents diplomatiques ou consulaires remplissent une fonction qui résulte d'une délégation générale qui leur a été faite en considération de leur qualité officielle ; ils n'ont pas le droit de la déléguer. Lorsque le Ministre compétent autorise un Consul ou un agent diplomatique à se faire remplacer, la délégation devient spéciale.

SECTION II. — Intérêts des nationaux résidant
dans la métropole (1).

Dans la deuxième section, nous faisons entrer les fonctions par lesquelles le Consul accorde sa protection aux citoyens non résidant dans sa circonscription.

Un citoyen résidant dans la métropole sollicite l'assistance du Consul dans les cas suivants :

1° Pour obtenir l'envoi en possession des biens d'un parent décédé dans la circonscription consulaire ;

2° Pour obtenir dans le pays où il est né, des certificats de naissance, de décès, etc., dont il peut avoir besoin dans son pays d'adoption ;

3° Pour l'aider dans ses affaires commerciales ;

4° Pour le représenter devant les tribunaux de la circonscription.

1° *Envoi en possession des biens.*

Dans les circonscriptions consulaires, lorsqu'il y a eu une forte émigration d'un des pays dans un autre,

(1) V. App. B, n° 24.

il arrive que les Consuls s'y trouvant sont constamment sollicités par leurs nationaux de la métropole en vue d'assurer aux ayants droits l'entrée en possession des biens de leurs parents décédés. Tellement nombreuses sont les requêtes qui sont adressées à cet effet aux Consuls américains que ces fonctionnaires se sont vus dans la nécessité de faire imprimer des formules en blanc à l'usage des intéressés.

Un Consul, qui s'est chargé de la succession d'un national décédé, est responsable de sa transmission aux héritiers légitimes. Il pourra s'élever, souvent, à cette occasion, des conflits de lois qui compliqueront la tâche déjà lourde de ce fonctionnaire. Nous fournirons dans une autre partie de ce travail des développements plus complets sur cette matière.

2° Certificats de naissance, décès, etc.

Les citoyens d'un Etat nés dans un Etat étranger, ou dont certains parents y sont nés, peuvent avoir besoin de certificats constatant les lieux et dates de naissance. Il appartient au Consul de leur procurer ces pièces, à la condition qu'on lui ait fourni, au préalable, des indications suffisantes. Au cas où leur recherche entraînerait pour lui une perte de temps trop considérable, il s'assurera le concours d'une personne de confiance de sa circonscription qu'il chargera du travail dans des conditions raisonnables ; à cet

effet, il invitera le requérant à lui faire parvenir la somme nécessaire pour procéder aux recherches. Il est inadmissible que des familles ou des individus qui ont fait preuve de négligence dans la conservation de leurs archives, puissent imposer au Consul la charge de les leur reconstituer. Toutefois, un Consul qui se rend compte que seule l'indigence empêche l'intéressé de faire les avances nécessaires pour ces recherches, considérera, sans doute, comme son devoir d'effectuer lui-même ce travail.

3° Commerce.

Les commerçants fatiguent, sans cesse, de leurs sollicitations, les Consuls pour obtenir d'eux des renseignements sur les maisons de commerce étrangères, pour qu'ils facilitent la rentrée de leurs créances, pour qu'ils leur indiquent les meilleurs débouchés commerciaux pour leurs marchandises, pour qu'ils les assistent dans leur publicité commerciale, etc.

Il est du devoir du Consul de fournir aux nationaux des renseignements aussi complets que possible sur la situation des maisons de commerce de sa circonscription ; toutefois, une réponse directe à une demande de cette nature pourrait causer un préjudice aux maisons de commerce étrangères intéressées, provoquer leur susceptibilité, et, par suite, porter atteinte à l'influence du Consul, et, dans une certaine mesure, di-

minuer son crédit (1). Aussi, agira-t-il sagement dans ce cas, en s'adressant à des agences commerciales qui lui fourniront tous les renseignements désirables. S'il n'en existe pas, rien ne l'empêche, agissant à titre privé, d'en provoquer la création par une personne active et entreprenante ; les rapports qui s'établiront, dans la suite, entre le Consul et le directeur de cette agence, ne pourront que leur être avantageux à tous deux (2).

Les mêmes agences peuvent être utilisées pour le recouvrement des créances. Le Consul n'a pas besoin de perdre son temps à importuner des débiteurs récalcitrants ; mais il doit indiquer au créancier une personne qui se chargera de veiller sur ses intérêts moyennant une rémunération modérée et d'apporter à ses affaires toute la diligence nécessaire.

Sa connaissance parfaite de la situation commerciale de sa circonscription le rend apte à procurer aux nationaux toutes les informations désirables.

(1) V. Wharton, *Digest of International Law*, vol. I, p. 794.

(2) Il semble qu'aux Etats-Unis les Consuls font, eux-mêmes quelquefois, les rapports auxquels nous faisons allusion, mais ils les transmettent, sauf erreur de notre part, par l'intermédiaire du Ministère des Affaires étrangères, qui est à même de s'assurer de la bonne foi et de la discrétion des requérants. On ne veut pas empêcher le Consul de fournir ces renseignements si précieux pour les commerçants, malgré les inconvénients pouvant en résulter.

Il doit même, lorsqu'il est saisi d'une demande sérieuse, ne pas hésiter à envoyer des échantillons des produits du pays, en les accompagnant de renseignements complets sur les systèmes d'emballage les mieux appropriés aux besoins du pays (1).

Toutes les feuilles d'annonces et les journaux commerciaux devraient être conservés dans les bureaux du consulat et les maisons de commerce intéressées de la localité devraient en être informées. On ne peut pas demander au Consul de jouer le rôle de commis-voyageur pour ces commerçants, toujours portés à faire faire leur travail par les autres, seulement, le jour où sa connaissance parfaite de la situation du marché lui aura permis de constater la possibilité de créer un débouché nouveau, ce sera pour lui un devoir impérieux de lancer l'entreprise, sauf à la maison de commerce nationale à en assurer le fonctionnement plus tard, lorsqu'elle se sera rendu un compte exact de ses chances d'avenir. Au Consul, il appar-

(1) Dans un cas récent, un Consul américain en résidence au Brésil procura à une maison américaine une commande importante, montant à plusieurs milliers de dollars, de fournitures scolaires, pupitres, etc. Cette commande était faite à titre de premier achat, et il était convenu qu'elle serait suivie d'autres beaucoup plus importantes si elle donnait satisfaction. Malheureusement, les conseils du Consul relativement à l'emballage ne furent pas suivis, et les marchandises arrivèrent dans un fort mauvais état.

tiendra d'organiser personnellement, dans tous les cas où de nouveaux débouchés peuvent être créés, et, avec tout le soin désirable, le service de la publicité (1).

Disons maintenant quelques mots des rapports du Consul avec son gouvernement dans l'accomplissement de ses fonctions, bien que cette matière trouve plutôt sa place dans le chapitre de la hiérarchie. Il serait avantageux pour le Consul d'envoyer, sous pli spécial, et par les moyens habituels, deux copies de sa correspondance avec les nationaux sur toutes ces questions. L'une pourrait être conservée en liasse dans les bureaux du ministère dont il relève, l'autre être envoyée au ministère des Affaires commerciales. La copie destinée à son ministère serait classée sous les noms du Consul et de la circonscription. De cette façon, il serait facile de suivre son travail, et de se rendre compte de la part qui lui revient dans le développement du commerce de sa circonscription. Le ministère des Affaires commerciales devrait faire figurer dans la colonne de la circonscription consulaire le nom du correspondant et la nature du commerce,

(1) Cette activité que nous réclamons du Consul n'est nullement en opposition avec la situation officielle qu'il occupe. Lorsqu'il s'agit d'un Consul non commerçant, il est placé au-dessus de tout soupçon de gain personnel dans l'opération, et son désir de favoriser le commerce d'exportation de son pays ne pourra qu'ajouter au respect dont il est entouré, et servira à resserrer ses liens avec les exportateurs nationaux.

ce qui lui permettrait de se former une opinion exacte sur les causes du développement du commerce dans les différentes circonscriptions et sur les besoins des exportateurs. Il se rendrait compte en même temps, des catégories de commerçants qui font appel au Consul, et des avantages et des défauts que présentent les méthodes employées pour développer le commerce extérieur dans l'accomplissement des devoirs de protection si importants que nous venons d'examiner. Bien entendu, le Consul devrait avoir un personnel suffisant pour l'assister dans sa tâche.

Il serait très utile pour les exportateurs d'un Etat d'entrer de temps en temps en contact avec leur Consul. Celui-ci pourrait, à chacun de ses voyages dans son pays, visiter les villes les plus importantes, et accorder pendant quelques heures, chaque jour, des entretiens aux commerçants susceptibles de s'intéresser aux affaires de sa circonscription. Ces entretiens qui auraient lieu dans les Chambres de Commerce ou à la Bourse ne seraient pas limités aux membres de ces corporations, mais seraient accessibles à tous, sauf à entourer de certaines formalités la délivrance des cartes d'admission.

4° Représentation en justice.

Il est avantageux pour les nationaux très éloignés du tribunal saisi d'une affaire dans laquelle ils sont intéressés d'être représentés par le Consul ; de cette

façon ils éviteront peut-être une sentence injuste ; le plus souvent le Consul se bornera à solliciter des délais qui auraient été, selon toute vraisemblance, accordés à son national s'il avait été là pour en établir la nécessité. Il pourra, aussi, soulever devant le tribunal tous les autres incidents de procédure qui lui paraîtront utiles pour son national, à la condition qu'ils ne lèsent pas injustement les droits de l'autre partie.

Ces mesures protectrices des intérêts et des droits des nationaux absents présentent une grande importance parce qu'elles ont pour résultat de resserrer les liens de confiance entre les nations, et d'encourager les placements de capitaux à l'étranger.

En matière de prises, le Consul, qui remplace si souvent l'armateur dans l'accomplissement de certains actes relatifs au navire, devrait logiquement avoir le droit de le représenter pour le garantir contre une condamnation injuste. Il le devrait d'autant plus que le tribunal des prises, étant une juridiction étrangère appelée à statuer sur des questions internationales, se trouve être à la fois juge et partie. Il serait inique d'élever une barrière pour entraver l'œuvre de la justice (1).

(1) D'après la jurisprudence française qui se fonde sur une opinion de Portalis, les Consuls ne peuvent pas représenter, d'une façon générale, les nationaux en justice, notamment en matière de prises (Voir le livre de Warden :

Quelquefois un traité, une convention ou un usage réciproque obligeront le tribunal à nommer le Consul administrateur d'une succession, ou à retarder la nomination d'un administrateur public, jusqu'à ce que cet agent ait pu s'assurer qu'il n'existe aucun héritier dans l'Etat dont le Consul ressortit.

A treatise of the nature, the progress and the influence of the establishment of Consuls. Les auteurs français approuvent cette jurisprudence, mais la jurisprudence des Etats-Unis (Voir Wharton, *Digest of International law*, 3 Ed., t. II, p. 768) et de l'Angleterre a fait une part très large aux pouvoirs des Consuls en pareil cas. D'après Dos Santos (*Traité du Consulat*, p. 428), « le Consul n'a pas besoin « d'une procuration spéciale, pour soutenir les intérêts de « ses compatriotes absents, dans les questions où l'on « n'aurait pas le temps d'attendre une procuration formelle. »

CHAPITRE II

Compétence à raison de la matière ou du but poursuivi.

CLASSIFICATION.

Ce second chapitre contient toutes les fonctions qui ne rentrent pas dans le premier. Nous répartirons ces fonctions en quatre divisions :

1° Fonctions que le Consul exerce pour le compte des individus, sans égard à leur nationalité, en vue de faciliter leurs transactions et de leur faire produire effet sur le territoire de l'Etat du Consul (1).

2° Fonctions qu'il exerce dans l'intérêt direct de son propre Etat pour assurer l'accomplissement de certains services publics.

3° Fonctions d'un caractère exceptionnel qu'il exerce dans un intérêt humanitaire.

4° Fonctions également d'un caractère exceptionnel lui incombant à raison de l'état de guerre.

(1) V. App. C, n° 69.

I

Intérêts des individus.

Cette division comprend les actes confirmatifs, tels que la légalisation des signatures et des traductions, le visa des passeports, la délivrance de certificats de vie ou de décès, et les actes officiels (*officiatory*), tels que contrats, constitutions d'hypothèques, transferts d'immeubles, etc. Les premiers de ces actes sont de simples certificats constatant des faits ou des vérifications de signatures, tandis que pour les seconds, les actes officiels, le ministère du Consul leur garantit une certaine publicité et l'absence de toute fraude. On a appliqué à tort le terme de notariés à certains de ces actes (1) (2) (3).

(1) *Les fonctions publiques et les fonctionnaires publics de Mechem*, § 706. « En général le notaire est requis de certifier que les parties ont comparu devant lui, qu'il les connaît pour être les parties mentionnées dans l'acte, que ce sont bien elles qui ont passé l'acte, et qu'elles reconnaissent l'avoir passé en toute liberté (Affaires notariales). »

(2) L'expression « Notaire » n'a pas la même significa-

tion dans les différents pays. En France, les devoirs et la responsabilité du notaire sont beaucoup plus importants que dans les pays de *Common law*. Mais, même si nous nous en tenons à la Grande-Bretagne et aux Etats-Unis les instructions qui sont données dans ces deux pays aux Consuls et aux Vice-Consuls pour l'accomplissement des fonctions notariales nous montrent la différence considérable qui existe entre les deux points de vue.

Aux Etats-Unis on considère d'habitude certaines fonctions comme étant notariales ; ce sont celles qui, d'après le *Common law*, appartiennent à l'Office du notaire ; les notaires sont, dans la plupart des Etats de l'Union, autorisés à passer un certain nombre d'autres actes en vertu du pouvoir qui leur a été délégué par la législation d'Etat. La délégation aux notaires pour la passation de ces actes a même été si générale que l'on est arrivé dans le public à regarder ces actes comme entrant dans les fonctions normales. Ces actes sont certains de ceux qui ont été considérés comme appartenant au juge de paix ; par conséquent on les a classés comme judiciaires. Ce système de classification fait naître dans l'esprit une confusion. En effet, certains des actes qui sont passés par un fonctionnaire judiciaire quelconque, sont simplement notariés, parce qu'ils comportent une légalisation de signatures, et, d'une façon générale, parce qu'ils fournissent un mode de preuve sûr et commode de l'acte ou de la convention qui sont intervenus.

Que nous appelions ces fonctions ministérielles, judiciaires, ou tous les deux, il n'en reste pas moins vrai que ce sont bien les parties présentes à l'acte qui l'ont passé et que le notaire ou le juge de paix ne sont intervenus que pour en faciliter la preuve. Supposons qu'une photographie soit prise de deux personnes échangeant un sac d'argent et les titres de propriété d'un immeuble, et que sur cette photographie on estampille la date exacte de l'acte intervenu, il est bien certain que cette photographie pour-

rait être le moyen choisi pour rendre plus aisée la preuve de la vente de cette immeuble. Eh bien ! c'est là justement ce que fait le notaire. Son action n'est pas plus judiciaire dans ce cas que ne l'est celle d'une chambre noire. Seulement comme le public confond facilement la forme avec la substance, il pense que c'est le notaire qui donne à l'acte toute sa valeur, alors qu'en réalité ce sont les parties. — Le notaire, ici, se borne à faciliter la preuve dans certains cas, et à empêcher les parties de passer un acte d'une façon trop précipitée, et sans avoir suffisamment réfléchi sur son importance et sur ses conséquences.

Il y a, au contraire, action réellement judiciaire lorsque le fonctionnaire use de son pouvoir discrétionnaire pour prendre une décision, faire un règlement, ou donner un ordre auquel les parties devront obéir immédiatement ou après la survenance de certains événements. Les autres actes dont nous parlons, et pour lesquels il n'est pas fait usage de pouvoir discrétionnaire, peuvent être rangés en deux classes. Dans la première, le Consul atteste un fait concret ou fait un acte concret qui ne crée entre les parties aucun lien juridique. Dans certains cas de la seconde classe, il est présent à la rédaction d'actes qui vont engendrer des situations légales nouvelles et des rapports de droits nouveaux ou bien il atteste qu'ils ont été passés et certifie l'accomplissement de certaines formalités ou la réalisation de certaines conditions. Ici, sa capacité n'est pas davantage judiciaire, mais il s'assure de l'absence de toute fraude et de l'accomplissement de certaines formalités ; l'avantage de son ministère réside dans la garantie qu'offre son caractère, et dans la confiance qu'il inspire au public dans la surveillance de la rédaction loyale et régulière des contrats qui lui sont soumis. Le fait qu'il a peut-être, à propos des actes de cette classe, le droit, dans certains cas exceptionnels, de refuser son ministère montre bien que son action a presque un caractère judiciaire. En outre de ces devoirs dont nous venons de parler, les notaires en France

gardent les originaux de certains actes et en délivrent des copies aux personnes qui ont le droit de les recevoir.

Pour éviter une confusion dans notre étude des fonctions consulaires, nous appellerons « confirmatifs » les actes dans lesquels le Consul se borne à certifier un fait évident par lui-même. Nous réserverons le nom d'actes officiels, aux actes de la seconde classe qu'il rédige lui-même, ou dont il surveille la rédaction, ou encore à la passation desquels sa présence est nécessaire pour constituer une preuve de la conclusion de certains contrats ou de la formation de certains liens juridiques, et pour protéger les parties contre la fraude. Nous les désignerons ainsi parce que à leur occasion, le Consul agit dans sa compétence officielle, compétence officielle qui suppose de sa part non seulement une intelligence supérieure, mais aussi la connaissance approfondie de la matière des contrats.

Il faut se souvenir que, dans cette seconde classe, celle des actes officiels, le Consul a deux fonctions. La première consiste à s'assurer que les conditions de forme de l'acte ont été observées ; la seconde lui donne le droit d'examiner le fond même de l'acte. La première est « notariale », dans le sens original du mot, la seconde est presque judiciaire.

Les Consuls de carrière et les Consuls commerçants ont le droit de rédiger ou d'attester des actes dans lesquels ils se bornent à certifier de simples faits, tels que factures d'expédition, connaissements, certificats sanitaires, certificats d'origine, copies de documents, etc.

Seuls, les Consuls de carrière devraient avoir le droit d'attester des actes qui ont le caractère de conventions entre deux ou plusieurs personnes, et qui sont généralement rédigés par les autorités locales de la circonscription consulaire. Parmi ces documents, l'on peut citer les contrats, les procurations, les testaments, etc.

(3) V. App. C, n° 71.

SECTION I. — Actes confirmatifs.

1° Légalisation des signatures, traductions (1), etc.

Le Consul certifie qu'une personne qu'il connaît s'est présentée à lui et s'est déclarée l'auteur de la signature. Pour les traductions la chose n'est pas aussi simple. Ici l'intervention du Consul est, suivant le cas, plus ou moins étendue. Il peut se faire que le Consul se borne à attester la sincérité de la signature du traducteur officiel. Appose-t-il, au contraire, son visa sur la traduction, il affirme la conformité de cette traduction avec l'original, et sera naturellement porté à se montrer très prudent dans l'accomplissement de cette formalité. Il est préférable pour le Consul de se dispenser, si possible, de certifier l'authenticité des extraits et des copies, lorsque l'intéressé peut obtenir l'assistance des fonctionnaires locaux sans grandes dépense ni perte de temps. Nous en dirons autant des extraits des lois (2).

(1) V. App. C, n° 18 et 19.

(2) Les Consuls Américains n'ont pas qualité pour certifier les lois étrangères. (V. la décision de la Cour Suprême dans le cas Church. V. Hubbard, 2 Cranch, 187).

2° *Visa des passeports.*

On regarde souvent les passeports comme étant délivrés à raison de la nationalité de l'individu. Habituellement, en effet, cette pièce est remise par un Etat à un de ses sujets (1), et elle annonce à tout le monde que le porteur est sujet de cet Etat et qu'il a droit à la protection de ses Agents. Un passeport de cette nature pourrait, du reste, être plus justement dénommé « certificat de nationalité ».

Dans un sens plus général, un passeport est un certificat délivré par le Gouvernement à une personne en vue de faciliter ses déplacements d'une ville dans une autre, ou son séjour dans une certaine région. La règle générale à l'heure actuelle est qu'un Consul ne délivre pas, sauf dans des cas exceptionnels, de passeport à des étrangers, pour des voyages qu'ils ont l'intention d'entreprendre dans le territoire de leur Etat. Il se contente de viser le certificat de nationalité de l'étranger, ce qui donne à ce certificat la valeur d'un passeport.

3° *Certificats de décès et de vie.*

Les Consuls sont souvent sollicités en vue de la délivrance de certificats constatant l'existence ou le décès d'une personne déterminée. Il ne s'agit, ici, pour

(1) V. sous *passeports* plus loin.

eux, bien entendu, que de certifier un fait matériel. Cette fonction n'en exige pas moins de leur part une très grande prudence ; elle évitera les fraudes auxquelles la délivrance de ces pièces pourrait donner lieu dans la métropole.

SECTION II. — Actes officiels (officiatory).

Parmi les actes publics contenus dans cette section, il nous faut citer les contrats, les constitutions d'hypothèques, les transferts de propriété immobilière. Soit que le Consul les rédige lui-même, soit qu'il laisse ce soin aux intéressés, son ministère garantira le caractère réfléchi de l'acte, la capacité apparente des parties, l'accord de leurs volontés ou l'intention de l'auteur de l'acte. Cette intention ou la volonté des parties sont, en réalité, des faits que le Consul constate, mais ils diffèrent de ceux auxquels nous avons fait allusion plus haut, et dont la constatation « exige de la part du Consul un certain esprit critique. »

1° Contrats.

Souvent les citoyens d'un Etat passent un contrat ou d'autres actes devant le Consul, soit en chargeant celui-ci de sa rédaction, soit en lui demandant simplement de légaliser leurs signatures, alors qu'il leur aurait été loisible d'avoir recours aux bons soins d'un officier ministériel du pays. S'ils l'ont fait, c'est simplement par raison de commodité, et le Consul de-

vrait prêter son assistance à cause de leur nationalité. A l'inverse, d'autres contrats, destinés à produire leurs effets dans la métropole, doivent, pour être valables, réunir certaines conditions, et, à raison même du caractère de ces conditions, les intéressés sont, pour ainsi dire, dans la nécessité de s'adresser à leur Consul. D'autres fois aussi, les étrangers eux-mêmes trouveront plus commode d'avoir recours au Consul pour la rédaction des contrats susceptibles d'être interprétés par les tribunaux de l'Etat du Consul. Dans cette dernière hypothèse, le Consul n'a pas à se préoccuper de la nationalité des parties; il doit seulement se laisser guider par l'intérêt de son pays qui consiste à faciliter les transactions susceptibles d'être soumises, un jour, à l'examen de ses tribunaux. Le Consul certifie l'identité des parties, en même temps que le fait que l'acte a été signé et attesté, en sa présence, dans les formes légales.

*2° Constitutions d'hypothèques
et transferts d'immeubles.*

Les constitutions d'hypothèques et les transferts d'immeubles sont soumis dans quelques pays à des formalités qu'il serait difficile ou impossible d'accomplir à l'étranger. Ces formalités constituent une mesure de protection pour la personne qui consent ces aliénations, et sont en même temps une sécurité pour les tiers qui ont intérêt, au moment de l'opération, ou

postérieurement, à être fixés sur la condition juridique de la propriété. A l'étranger, le Consul remplira, à l'occasion de ces actes, les fonctions d'un agent d'enregistrement de la métropole, et, à moins qu'une loi n'ait décidé le contraire, il sera soumis dans les limites raisonnables aux mêmes obligations.

II

Intérêts de certains services publics.

Comme nous l'avons indiqué, nous avons réparti les fonctions consulaires de la deuxième division en trois sections ayant trait aux fonctions représentatives, administratives et judiciaires du Consul.

SECTION I. — Fonctions représentatives ou politiques.

Il paraîtra, sans doute, surprenant aux personnes familiarisées avec notre sujet de nous voir attribuer au Consul des fonctions représentatives. Nous avons, pourtant, l'espoir qu'une analyse serrée nous permettra de démontrer que certaines fonctions consulaires ont bien ce caractère (1) (2).

En premier lieu, le Consul est regardé dans sa circonscription comme un fonctionnaire de son gouvernement. Dans les banquets, dans les réunions publiques, dans les assemblées de commerçants, il est salué comme le représentant de son Etat. Son titre même de Consul de tel pays éveille l'idée de l'Etat dont il est l'agent, et l'influence dont il dispose dépend

(1) T. 8, *Opinions Attorney-Generals*, p. 76. Caleb Cushing.

« En vertu de la Convention Consulaire, ou, à défaut, « d'après le Droit des Gens, le Consul représentait le « capitaine, et son pays seul dans les matières nécessi-
« tant l'intervention des autorités de Marseille. Ce fut cette « fonction représentative, et celle-là seulement, que rem-
« plit le Consul dans cette circonstance. »

(2) V. App. C, n^o 11, 21.

surtout du plus ou moins de puissance de cet Etat, bien que, à cet égard, la situation des relations commerciales entre les deux pays et la personnalité du Consul soient des facteurs très importants. Bien plus, l'accomplissement des obligations sociales du Consul est une fonction représentative, et il en est de même 1° des démarches qu'il fait pour obtenir en faveur de ses compatriotes la jouissance des droits garantis par un traité ou par la clause de la nation la plus favorisée; 2° des rapports qu'il envoie à son gouvernement sur la situation politique ou commerciale de sa circonscription ; 3° des requêtes qu'il adresse aux autorités locales pour obtenir l'arrestation d'un criminel fugitif ou d'un marin déserteur.

1° Surveillance de l'exécution des traités.

Pour un Consul, la plus importante des fonctions consiste à assurer à ses nationaux la jouissance des droits qu'ils tiennent des traités (1). Dans ce but, il usera de son influence publique et privée pour décider les commerçants étrangers ou nationaux à solliciter des pouvoirs publics la suppression de toutes entraves à l'activité industrielle ou commerciale. Il doit s'efforcer aussi de porter à la connaissance des marchands et du public les moyens propres à assurer le développement du commerce et la grandeur de son pays. Un

(1) V. App. B, nos 23 et 36.

des services les plus appréciables qu'il puisse rendre à sa patrie, est d'encourager les étrangers à fréquenter ses Universités. En dehors de l'argent que les étudiants laissent dans un pays, ce qui est tout profit pour ce pays, ils en reviennent avec les idées dominantes et les aspirations, et ont le désir tant d'entrer en relations commerciales avec le pays où s'est faite une partie de leur éducation, que de garder avec lui des relations tout amicales.

2° Rapports.

Les rapports consulaires peuvent être aussi très utiles pour le développement du commerce, mais pour cela, ils doivent être rédigés avec intelligence. L'exportateur désire connaître les produits qu'il est susceptible de vendre, et ne se soucie pas des renseignements généraux concernant la circonscription. Ces renseignements peuvent, au contraire, présenter de l'intérêt pour certains services publics, et devraient leur être adressés. Dans ses rapports ordinaires, le Consul doit s'abstenir de fournir des indications dont profiteraient exclusivement les commerçants d'autres pays plus rapprochés de sa circonscription. Aussi le gouvernement agira-t-il sagement en faisant imprimer ces rapports et en ne les distribuant à ses commerçants que sur leur demande. Le Consul doit également éviter de publier dans ses rapports des rensei-

gnements de nature à offenser les autorités locales ou des commerçants de sa circonscription. La prudence lui commande, s'il veut servir les intérêts de ses compatriotes, de n'écrire sur sa circonscription et sur l'Etat dans lequel il exerce ses fonctions, que des choses courtoises et aimables (1). Cette attitude lui permettra d'être utile à son pays et lui évitera un déplacement d'office presque forcé dans une autre circonscription ou dans un autre pays. Cela ne doit pas, d'ailleurs, l'empêcher de fournir à son gouvernement, dans des rapports confidentiels, toutes les informations de nature à le guider dans sa politique étrangère (2).

3° *Fonctions Diplomatiques.*

Il arrive quelquefois que, même après le rappel des agents diplomatiques, les Consuls sont laissés dans le pays. Dans ce cas, les intérêts diplomatiques sont généralement confiés aux soins d'une puissance amie, mais le travail diplomatique est effectué par le Consul ayant dans ce pays le grade le plus élevé ; il agit par l'intermédiaire de l'agent diplomatique de la puissance amie. Le Consul combine, donc, ici, les deux fonctions, mais il n'a droit qu'aux privilèges et aux immunités que comporte son rang consulaire.

(1) Exemple à éviter. V. App. C, n° 30.

(2) V. App. B., n° 30 ; App. C., 22, 23.

4° Extradition.

Théoriquement les Consuls n'ont pas à s'occuper de l'extradition des criminels ; néanmoins il est quelquefois fait appel à leur ministère. Il en est notamment ainsi aux Etats-Unis. Dans ce pays, les agents consulaires des différentes puissances ont coutume de s'adresser au fonctionnaire compétent pour obtenir l'arrestation de la personne dont l'extradition est sollicitée (1). Dès qu'il a été procédé à cette arrestation, l'agent diplomatique en résidence à Washington (2) adresse une demande aux fins d'extradition au département d'Etat. Il lui est répondu que la requête sera accueillie après l'accomplissement des formalités nécessaires. Pendant ce temps le Consul ou d'autres représentants du Service des Affaires étrangères soumettent les documents justificatifs de la demande au commissaire d'extradition ; ce fonctionnaire en prend connaissance et, s'ils lui paraissent suffisamment probants, il rend une décision, en vertu de laquelle

(1) Heyking, *op cit.*, § 153 : « Un devoir spécial incombant au Consul Général Russe à New-York est de procéder à l'arrestation des sujets Russes pour crimes commis en Russie, puis de les faire rapatrier après avoir obtenu leur extradition. »

Sans doute, l'auteur a voulu dire « d'obtenir » l'arrestation. Il va de soi qu'un Consul Russe ne peut pas lui-même arrêter des sujets Russes aux Etats-Unis.

(2) V. App. C, n° 9.

l'individu poursuivi pourra être l'objet d'une mesure d'extradition pendant une période n'excédant pas un nombre déterminé de jours. Cette extradition est accordée par le département d'Etat.

Au Canada où il n'y a pas d'agent diplomatique des Etats-Unis, la demande en vue d'obtenir l'arrestation d'une personne que l'on veut extraditer émane du Consul (1). L'arrestation une fois effectuée, le département d'Etat à Washington adresse une requête à l'ambassadeur de la Grande-Bretagne aux fins d'extradition. Cette requête est le plus souvent favorablement accueillie après vérification que toutes les formalités requises ont été accomplies. En droit strict, après la première démarche faite au Canada par le Consul des Etats-Unis, l'ambassadeur des Etats-Unis, à la Cour de Saint-James, devrait requérir l'extradition du gouvernement anglais ; si l'autre méthode a été suivie, c'est qu'elle paraît plus commode. Comme pour presque toutes les autres fonctions du Consul, tout agent pourvu d'une délégation spéciale peut agir, ici, à la place de ce fonctionnaire.

(1) V. App. A, n° 41.

SECTION II. — Fonctions administratives.

Cette section traite des fonctions administratives accomplies dans l'intérêt de l'Etat : protection des intérêts de la marine, du commerce maritime, de la propriété maritime, des marins, etc.

1° Intérêts de la marine.

La protection des intérêts de la marine est si bien comprise par la marine elle-même que les difficultés pratiques que rencontre le Consul sont résolues en fait par un simple entretien avec le commandant ; mais il va de soi que le Consul doit connaître l'étendue de ses droits en pareil cas. Les instructions qu'il a reçues de son gouvernement le renseigneront à cet égard (1).

2° Protection du commerce maritime (2).

Ici, les devoirs du Consul sont d'une nature toute particulière et présentent un caractère juridique spé-

(1) V. App. C, n° 2.

(2) V. App. C, n° 25, 26, 27, 29; 30.

cial. L'armateur et l'Etat sont tous deux intéressés, au plus haut chef, au sort d'un navire de commerce. Dans le cas d'absence de l'armateur, et par suite d'impossibilité pour lui de protéger ses intérêts, le Consul se met à sa place et le représente de telle manière que ses actes lient l'armateur. Ses fonctions, à cet égard, lui donnent le droit de faire un contrat à la grosse, et de conclure d'autres engagements maritimes, que l'armateur aurait conclus s'il avait été présent. Il va sans dire que les contrats faits de bonne foi par le Consul, dans la croyance que l'armateur était absent, alors qu'en réalité il ne l'était pas, sont valables.

Dans la protection qu'il accorde aux marins il se peut que le Consul — ceci se produit rarement — se trouve en conflit avec l'armateur sur des questions d'intérêt pécuniaire, mais les considérations humanitaires doivent aplanir toutes difficultés. Il faut présumer chez l'armateur le désir de voir les matelots de ses navires bien nourris et bien traités, et, lorsqu'il n'en est pas ainsi, le Consul, qui doit protéger le marin, fera passer l'intérêt humanitaire que l'on doit présumer chez l'armateur, avant son intérêt pécuniaire.

Dans la surveillance qu'il exerce sur les personnes et les biens des naufragés (1), le Consul peut être

(1) V. App. C. n^o 34, 35.

aussi considéré comme remplissant un devoir de protection à l'égard de ses nationaux. Toutefois, comme il agirait de même vis-à-vis de l'équipage et des passagers étrangers du navire naufragé, le véritable motif de sa conduite doit être cherché dans les intérêts de la marine de son pays.

3° *Certificats d'origine.*

L'examen des factures d'expédition ou des certificats d'origine est une autre fonction importante du Consul. Il appartient à cet agent de vérifier si les indications figurant sur ces pièces sont bien conformes à la réalité. Découvre-t-il des erreurs, il invitera l'expéditeur à les rectifier, ou il en saisira son gouvernement, et les articles seront, à leur arrivée au port, estimés à leur valeur vraie. Cette tâche exige un spécialiste entraîné, et, dans les centres industriels importants, elle ne peut être accomplie par le Consul, peut-être nouveau venu dans son poste, ou dont le temps est absorbé par d'autres fonctions. Aussi, à raison de l'intérêt que présente pour un Etat le recouvrement régulier des taxes, le service compétent de l'Etat du Consul doit être autorisé à exercer une inspection sur la façon d'opérer de cet agent; à examiner ses livres; à assister à la présentation et à la signature des factures d'expédition. Toutefois, si l'inspecteur, chargé de cette surveillance, a le droit d'offrir au Consul l'aide

de son expérience technique, il n'a pas celui de le diriger dans son travail. Au cas où il constaterait qu'il n'est pas tenu compte de ses conseils amicaux, sa seule ressource sera d'en référer au service dont il relève. Ce service adressera au Ministre des Affaires étrangères une requête et il appartiendra à celui-ci de faire parvenir au Consul les instructions nécessaires, s'il le juge à propos.

4° Devoirs variés d'un caractère administratif.

Les fonctions administratives du Consul sont très nombreuses ; elles varient avec la politique de son gouvernement, et avec le nombre de ses compatriotes résidant dans la circonscription. Leur objet est quelquefois la protection de l'Etat du Consul : ainsi en est-il dans l'inspection des peaux et des animaux (1) avant leur embarquement pour les ports de son pays, et, encore, dans la délivrance des certificats sanitaires (2) ; d'autres fois, ces fonctions ont un caractère fiscal ; d'autres fois, enfin, le Consul est un agent payeur : ce sera le cas pour les pensions (3). En résumé, le Gouvernement peut avoir recours aux services du Consul à peu près dans toutes les matières adminis-

(1) V. App. A, n° 23.

(2) V, App. A, n° 53.

(3) V. App. A, n° 24.

tratives pourvu que son intervention ne soit pas explicitement ou implicitement prohibée par les lois du pays étranger (1).

(1) V. App. C, n^{os} 2, 16, 19.

SECTION III. — Fonctions judiciaires.

Dans l'examen des fonctions judiciaires du Consul auxquelles nous arrivons maintenant, nous trouverons les vestiges d'un glorieux passé (1). Quelle distance énorme entre l'époque où le Consul siégeait comme juge, avec des pouvoirs presque absolus, et le temps présent où il se borne à régler des contestations incessantes entre gens de mer. La classification des fonctions judiciaires du Consul a donné lieu à plus de confusion qu'aucune autre. Il en faut chercher l'explication dans le petit nombre d'ouvrages qui ont été publiés sur notre sujet par les jurisconsultes, et dans l'impossibilité où se sont trouvés les Consuls, absorbés qu'ils étaient par leurs occupations professionnelles, d'apporter quelque lumière sur cette matière ; et, cependant, plusieurs d'entre eux, par leurs connaissances juridiques étendues et par leur expérience pratique, auraient été en mesure de le faire. Aussi, il est arrivé ici, ce qui arrive souvent, qu'on n'a commencé à s'occuper des fonctions judiciaires du

(1) V. App. B, n° 32 ; App. C, n° 32.

Consul et qu'on n'a cherché à en déterminer la nature et l'utilité que le jour où la question avait perdu presque tout son intérêt. Jusqu'à présent, à défaut d'études et d'ouvrages originaux, les livres qui ont paru sur notre sujet n'ont guère fait que répéter les erreurs de ceux qui les ont précédés. Peut-être nous sera-t-il permis de faire une courte digression sur la nature de la juridiction extraterritoriale.

Tout le monde sait qu'autrefois, et c'est là une situation qui persiste dans certains pays — les colonies d'étrangers vivaient dans un quartier réservé de la cité, et que les différends qui éclataient entre leurs membres étaient réglés par leur Consul, assisté de quelques marchands choisis parmi les plus capables. L'Etat où se trouvait une colonie de cette nature, n'éprouvait aucun sentiment de jalousie à l'égard de cette juridiction spéciale, parce que les étrangers vivaient à part, ne se confondaient pas avec les nationaux, étaient incapables d'exercer aucune influence politique, et que leurs intérêts ne pouvaient être bien réglés que par un de leurs concitoyens. Ce n'est qu'à une époque relativement récente, à la suite du développement considérable des relations internationales, que les grandes puissances ont commencé à étendre leur influence bien au delà de leurs frontières, et que les divers Etats sont devenus beaucoup plus prudents dans l'octroi aux Consuls étrangers du droit de justice sur leurs nationaux. Ce qui contribua à pousser

de plus en plus les Etats dans cette voie fut la tendance de certains d'entre eux à user de leur juridiction consulaire comme d'un coin pour s'ingérer dans la politique du pays et se mêler à ses affaires intérieures. La politique actuelle des Etats dans cette question a été le résultat d'un conflit entre deux tendances opposées : d'une part, leur désir d'étendre leur juridiction sur leurs sujets établis à l'étranger, de l'autre, leur intention bien arrêtée de ne tolérer aucune juridiction étrangère dans leur territoire. De ces deux tendances la seconde était celle qu'un Etat puissant pouvait plus facilement faire prévaloir ; ce fut-elle qui finit par l'emporter. Il en résulta la disparition générale de la juridiction consulaire. Toutefois, les raisons qui justifient l'existence de cette juridiction n'ont pas disparu : elles ont simplement été dominées par cette puissance redoutable qu'est la souveraineté nationale. Lorsqu'une communauté étrangère est établie dans un pays dont les lois et les coutumes sont entièrement différentes des siennes, les relations sociales qui s'y créent se limitent presque exclusivement à ses membres. Il est naturel, dès lors, qu'obéissant à une préoccupation commune à toutes les sociétés, qui les pousse à rechercher une autorité capable de les diriger, elle tourne les yeux vers son Consul et l'investisse du droit de légiférer. Ainsi en fut-il en notre matière. Les décrets du Consul tirèrent leur force du sentiment public, et les individus leur obéirent d'au-

tant plus volontiers qu'ils se rendaient compte de la situation difficile que leur résistance leur créerait. Pareille chose s'était passée autrefois avec le Grand Rabbin dans certaines villes, Varsovie, par exemple, où la juridiction qu'il exerçait sur les habitants du Ghetto constituait un *imperium in imperio*.

Un autre exemple du même genre nous est fourni par l'importante colonie des Chinois de San-Francisco, qui est formée d'individus originaires des différentes parties de la Chine, constituant des sociétés distinctes. Peu après son établissement, la nécessité d'un gouvernement local Chinois se fit sentir et provoqua une lutte particulièrement sanglante entre les différentes sociétés (1).

Il semble qu'une situation similaire existe à New-York, où la police cherche à résoudre le problème difficile de gouverner la grande masse d'Italiens, agglomérés dans la cité. Leurs sociétés secrètes ne sont pas autre chose qu'une manifestation de la même tendance. Le Consul italien ne pouvant pas se placer lui-même à la tête d'une organisation politique, les Italiens de la ville se groupent en associations commerciales et en « sociétés secrètes ».

De nos jours l'assimilation des étrangers se fait très rapidement dans la plupart des pays, mais dans ceux

(1) Les autorités de San-Francisco laissent aux Chinois une très grande liberté pour ce qui a trait uniquement aux rapports entre Chinois.

où il n'en est pas ainsi, une juridiction nationale peut et doit forcément s'établir. Il se peut que la jalousie des autorités publiques ne permette pas aux étrangers de prendre comme chef leur Consul ; dans ce cas, ils éliront des hommes moins dignes de confiance qui seront de véritables dictateurs. Bien préférable serait le choix du Consul. Cet agent n'a pas intérêt, à raison de son caractère même, à accorder à la Colonie une trop grande indépendance, et comme celle-ci est souvent en opposition d'intérêts avec la métropole, le mieux serait de lui conférer une autonomie limitée sous la direction du Consul. De cette façon les deux tendances se feraient mutuellement échec : *divide ut imperes*.

Nous espérons avoir démontré par ces remarques que la juridiction extraterritoriale n'a nullement disparu. S'il est vrai que, d'une part, l'étude de la jurisprudence comparée, du droit naturel et des langues étrangères, conduite d'après les méthodes nouvelles employées pour la diffusion des sciences sociales, tend à assurer le maintien de la juridiction territoriale des Etats, il ne faut pas perdre de vue que, de l'autre, les très grandes facilités qu'on a aujourd'hui pour voyager et bien d'autres causes favorisent l'introduction et l'extension de la personnalité de la loi, et, en même temps, le développement de la juridiction extraterritoriale qui en est une conséquence.

1° *Jurisdiction sur les équipages* (1).

Nous avons dit que de la juridiction consulaire ancienne on ne trouve, maintenant, que des vestiges, (nous avons déjà parlé plus haut de l'arbitrage, et, à propos de la tutelle, nous avons traité de la juridiction volontaire) ; toutefois le Consul exerce, encore, sur les équipages une véritable juridiction dont le maintien ne peut guère s'expliquer que par son caractère exceptionnel (2), (3). Cette fonction judiciaire n'est pas une conséquence de la situation officielle du Consul vis-à-vis des nationaux se trouvant dans sa circonscription. Celle-ci ne se justifie que par la nationalité du navire et par les nécessités de la navigation. Il est intéressant, dès lors, de rechercher dans quelles conditions les Etats accordent aux Consuls des autres Etats une certaine juridiction sur les équipages

(1) V. *Dos Santos Consulats*, p. 396-398; V. aussi App. B, n^{os} 33 et 34 ; App. C, n^{os} 2, 28, 29.

(2) Wharton, *op. cit.*, vol. I, p. 797.

Opinions Attorney Generals, vol II, p. 381, et Halls, *International law*, 5^e édition, p. 317.

(3) Halleck, p. 251.

« On leur accorde néanmoins une sorte de juridiction
« volontaire, un pouvoir d'arbitrage dans certains litiges,
« plus spécialement dans ceux relatifs à des matières com-
« merciales ; les sentences qu'ils rendent dans ce cas, quoi-
« que ne liant pas les tribunaux locaux, sont respectées
« par les tribunaux de leur pays. »

de leurs navires. Pour que le Consul soit compétent, il faut que l'incident qui provoque son intervention n'ait pas troublé la paix du port, et se rapporte à la discipline intérieure du navire, mais ce dernier terme est très élastique et peut justifier n'importe quel acte arbitraire du Consul ; il en sera ainsi lorsque les autorités locales n'auront pas jugé à propos d'intervenir et que l'Etat du Consul montre plus de sollicitude pour le capitaine que pour son équipage. Heureusement la plupart des abus dont les marins étaient autrefois victimes ont aujourd'hui disparu.

On reconnaît généralement au Consul le droit de procéder à l'arrestation des matelots déserteurs. L'exercice de ce droit est considéré comme nécessaire à la sécurité de la navigation ; les marins sont des inconstants et des volages, et s'il leur était permis de désertir dans chaque port pour satisfaire leur caprice, toute navigation serait impossible. Il n'en est pas moins vrai que ce pouvoir judiciaire qui appartient dans ce cas au Consul constitue une atteinte des plus graves aux droits de l'individu ; son exercice devrait être entouré du maximum de garanties. Ici, la juridiction du Consul se justifie par sa nécessité même et il faut ajouter que tout marin lorsqu'il contracte un engagement l'accepte d'avance.

2° Dépositions sous la foi du serment.

La question de savoir si le fait de recueillir des dépositions de témoins est un acte judiciaire est sujette à controverse. Si le Consul reçoit un témoignage donné librement, puis atteste que le témoin a déposé librement et sous la foi du serment, il ne fait pas autre chose que ce que peut faire et fait souvent un particulier. Mais si le tribunal pour le compte duquel le Consul a reçu cette déposition punit plus tard comme parjure ce témoin, lorsqu'il comparaitra devant lui, il ne fera que confirmer la juridiction exercée par le Consul. N'est-il pas, dès lors, logique que les gouvernements étrangers qui ont des raisons de croire que ces tribunaux de l'Etat agiront de la sorte, refusent aux Consuls ce droit (1). En pratique, les inconvénients résultant de la faculté laissée au Consul d'agir de la sorte seront si minimes qu'il semble sage de la part des autorités locales de ne soulever aucune objection à l'accomplissement de cette fonction si utile (2).

(1) V. App. B, n° 28.

(2) V. Wharton, *op. cit.* vol. I, p. 717-728.

III

Fonctions internationales et humanitaires.

En outre des fonctions que nous venons d'étudier, le Consul assiste les citoyens de l'Etat étranger et des tierces puissances (1), alors même qu'il ne peut espérer pour son pays des avantages réciproques. C'est là un nouvel aspect de son caractère. Il n'est pas seulement fonctionnaire d'un Etat particulier, mais aussi membre de la grande humanité, et, comme tous les fonctionnaires qui ont vraiment conscience de leurs obligations morales, il juge qu'il est de son devoir d'assister tous les hommes dans le besoin à quelque nationalité qu'ils appartiennent, pourvu qu'en agissant ainsi, il ne cause aucun préjudice à ses nationaux. Tout-à-fait différent est le cas du Consul appelé officiellement à protéger les intérêts des citoyens d'un Etat déterminé.

Lorsque le Consul agit pour le compte des citoyens d'une tierce puissance, c'est que son gouvernement a

(1) V. App. B, n° 25 ; App. C, n° 11.

donné des instructions à tous ses Consuls pour protéger les intérêts de cette tierce puissance chaque fois que les Consuls de celle-ci ne sont pas présents. Dans cette hypothèse, la règle est que son action n'est limitée par aucune restriction, à moins de convention contraire entre son gouvernement et la tierce puissance. En lui accordant l'*exequatur*, l'Etat étranger lui reconnaît implicitement le droit de faire pour les nationaux d'une tierce puissance tout ce qu'il a le droit de faire pour ses concitoyens. Il est, pourtant, probable que l'Etat étranger pourra refuser à un Consul le droit d'agir dans sa capacité officielle, en cas de protection des nationaux d'une tierce puissance (1). Il en serait, cependant, autrement si cette tierce puissance avait confié la gestion de l'ensemble de ses affaires diplomatiques à l'Etat du Consul ; il est vrai qu'on pourra alors la considérer comme étant tombée sous la dépendance de cet Etat.

Différente encore est l'hypothèse où l'agent consulaire d'un Etat prend soin des archives du Consul d'un autre Etat, ce qui se produit après le rappel de

(1) Comme nous avons vu que le Consul se trouve souvent en opposition avec l'Etat étranger, lorsqu'il agit pour la protection de ses nationaux, cet Etat peut très bien limiter au strict minimum l'exercice de cette fonction. Il appartiendrait alors à l'agent diplomatique de la tierce puissance de se charger de ce devoir envers ses nationaux.

ce dernier (1). Ici le Consul n'a pas le droit de remplir les fonctions consulaires pour le compte des citoyens de cet autre Etat, par cette raison très simple que le fonctionnaire d'un Etat ne peut pas recevoir d'un autre Etat, par délégation, plus de pouvoirs que n'en possède cet Etat lui-même. Dans cette hypothèse le Consul ne peut plus faire tous les actes sans lesquels il agit concurremment avec les pouvoirs locaux. Tels sont, par exemple, les actes officiels (officiatory): rédaction de testaments, célébration de mariages, administration des biens, nomination de tuteurs, juridiction sur les marins. Sont, en général, prohibés tous les actes faits par les Consuls de l'autre puissance, dans l'intérêt de ses citoyens et qui n'ont aucun rapport avec l'Etat étranger, tels que les actes de simple enregistrement et ceux que nous avons dénommés actes de tutelle. Tous ces actes ne peuvent pas être faits par le Consul pour le compte de cette autre puissance, à moins que l'Etat étranger n'y consente. En revanche, le Consul peut exercer pour le compte de cette autre puissance des fonctions très importantes à l'oc-

(1) Il faut se rappeler qu'un Etat ne peut pas se charger des archives et des intérêts consulaires après la rupture des relations consulaires d'un autre Etat avec l'Etat étranger, sans avoir obtenu la permission de ce dernier. Il est, pourtant difficile de supposer que cette autorisation soit refusée ; un tel refus serait blessant pour l'Etat qui offrait ses services.

casion desquelles il se trouve en opposition avec les fonctionnaires de l'Etat étranger, par exemple, celles qui concernent les dénis de justice, les arrestations arbitraires, les expulsions, etc. C'est que, dans ces cas, il est dans l'intérêt de tout le monde que les individus ne soient pas laissés sans protecteur. En remplissant ces devoirs de nature si délicate, le Consul aura besoin d'user de tact et d'intelligence. Il risquerait autrement de compromettre les relations amicales de son pays avec l'Etat étranger.

Souvent les Consuls assistent l'Etat étranger et ses fonctionnaires en leur fournissant des renseignements qui peuvent leur être utiles, etc. De son côté, l'Etat étranger reconnaît généralement ce service en leur facilitant dans la mesure du possible l'accomplissement de leurs devoirs.

IV

Fonctions en temps de guerre.

SECTION I. — Etats neutres.

La guerre n'aura pas ou presque pas d'effets sur les rapports des neutres. Le Consul d'un Etat belligérant qui exerce ses fonctions dans un Etat neutre, verra, par contre, des fonctions supplémentaires s'ajouter à ses fonctions normales. C'est ainsi qu'il doit se renseigner sur le point de savoir si les règlements de son pays concernant la contrebande ne sont pas enfreints par les expéditeurs de sa circonscription et prévenir son gouvernement de toute violation de la neutralité.

SECTION II. — Etats belligérants (1).

En principe, les fonctions consulaires sur le territoire de l'un et de l'autre des belligérants ne seront pas affectées par l'état de guerre. Il en sera, cependant, autrement lorsque les nationaux du Consul seront suspectés d'intelligence avec l'ennemi ; le Consul devra alors se montrer particulièrement vigilant dans leur protection.

Dans le cas d'invasion du territoire, le Consul qui reste à son poste est placé sous une protection spéciale, qui a son origine dans le droit des gens. Le commandant des forces ennemies a le droit de lui ordonner de se retirer de sa circonscription, mais, le plus souvent, il lui permettra de rester.

Dans les territoires effectivement occupés par l'ennemi, le Consul est libre de continuer ses fonctions à moins qu'il ne soit rappelé par son gouvernement. L'Etat étranger ne peut pas lui retirer l'*exequatur* dans une circonscription sur laquelle il n'exerce plus une souveraineté effective, il peut, cependant, avoir

(1) V. App. A, n° 59.

pris cette mesure et l'Etat du Consul peut, de son côté, avoir des raisons politiques pour l'accepter.

De même que les autorités ennemies qui occupent un territoire peuvent obliger un Consul à se retirer, de même elles peuvent subordonner son maintien à une demande d'*exequatur* que leur adressera cet agent. Toutefois, comme une requête de cette nature équivaldrait à une reconnaissance de souveraineté de la part de l'Etat mandant, l'Etat occupant agira sagement, pour peu qu'il craigne un refus, en évitant d'insister.

Aussi longtemps que le Consul sera autorisé à rester sur le territoire occupé, il aura la jouissance de tous les privilèges et immunités consulaires qui ne sont pas préjudiciables aux intérêts essentiels de l'occupant.

DEUXIÈME PARTIE

Immunités.

CLASSIFICATION

- 1° Immunités essentielles ;
- 2° Immunités accessoires ;
- 3° Droits spéciaux.

I. — *Immunités essentielles à l'accomplissement des fonctions du Consul.*

- 1° Respect dû à la fonction ;
- 2° Inviolabilité de sa personne, permettant au Consul d'exercer sans danger ses fonctions.
Elle s'applique :
 - a) A la personne même du Consul ;
 - b) A sa maison ;
 - c) A sa famille.
- 3° Inviolabilité du Consulat.
Elle s'applique :
 - a) Aux archives ;
 - b) Aux employés du Consulat.
- 4° Inviolabilité de sa correspondance avec son gouvernement et ses agents ;
- 5° Autorisation de communiquer avec les autorités locales ou avec certains fonctionnaires de l'Etat étranger, et certitude que ses communications et requêtes seront examinées avec la considération qu'elles méritent ;
- 6° Ensemble de règles permettant au Consul de veiller à ce que les intérêts de ses nationaux ne souffrent pas de sa subordination à la juridiction locale en ce qui concerne :
 - a) Son arrestation ;
 - b) Ses dépositions en justice ;
 - c) Ses obligations militaires.
- 7° Droit de communiquer librement avec ses nationaux ;

- a) Moyens de faire connaître au public l'emplacement du Consulat.
- b) Possibilité d'accès auprès des nationaux détenus, etc.

II. — *Immunités accessoires.*

- 1^o Impôts ;
- 2^o Droit de porter un uniforme.

III. — *Droits spéciaux.*

- 1^o Juridiction sur les équipages ;
Droit d'assister aux visites des navires de son pays ;
- 2^o Apposition des scellés sur les biens des citoyens décédés ;
- 3^o Visite des nationaux détenus (1).

(1) Cette matière est traitée dans les immunités essentielles. Elle n'est placée ici que parce qu'elle entre aussi dans les droits spéciaux.

CHAPITRE PREMIER

Immunités des Consuls de carrière.

Le Consul est soumis à la direction et au contrôle de ses supérieurs immédiats et de son Ministre des Affaires étrangères, mais sa mission ne sera possible qu'à la condition pour lui de posséder la jouissance de certains privilèges et immunités. Ces immunités et ces privilèges n'ont, en réalité, d'autre but et d'autre raison d'être que de l'assister dans l'accomplissement de ses devoirs (1).

Le Consul, nous l'avons déjà vu, a un double rôle, il est fonctionnaire de son pays, et aussi, dans une certaine mesure, agent de l'Etat étranger (2), (3). A

(1) V. traité du 19 novembre 1794 entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, art 16.

« Et les dits Consuls jouiront des droits et franchises « qui leur appartiennent en raison de leurs fonctions. »

(2) *Uncle Sam abroad*, p. 70.

« Néanmoins il est placé sous la protection spéciale « du droit international et il est considéré comme étant à « la fois un fonctionnaire de l'Etat qui le nomme et de « l'Etat qui le reçoit. »

(3) L'acception générale du mot fonctionnaire s'en-

cette double nature correspond une double série d'immunités. Nous laisserons de côté celles qui sont accordées au Consul par son pays et qui concernent les rapports du Consul avec son gouvernement.

tend de ceux qui sont sous la subordination du pouvoir central, et doivent remplir certains devoirs sans que leur gouvernement puisse exiger d'eux l'accomplissement d'actes qui ne soient pas à proprement parler du ressort de leur fonction. Mais en disant que le consul est un fonctionnaire de l'Etat étranger, nous n'employons pas ce terme dans ce sens.

Il est évident, au cas d'un fonctionnaire consulaire étranger, que les autorités centrales ne sauraient lui donner des ordres comme à leurs propres fonctionnaires, mais il ne faut pas oublier que dans le sens plus large du mot les juges sont, aussi, des fonctionnaires; pourtant le gouvernement ne peut pas leur donner des ordres. Ils sont chargés de remplir certains devoirs pour le compte de leur Etat et la nature même de ces devoirs exige leur indépendance vis-à-vis du pouvoir central, c'est-à-dire que celui-ci ne peut leur imposer sa volonté. De même, les Consuls exercent concurremment avec les fonctionnaires de l'Etat étranger certaines fonctions qu'ils remplissent plus facilement eux-mêmes pour leurs propres nationaux : s'ils ne le faisaient pas, il conviendrait aux fonctionnaires proprement dits du pays de mission de le faire. Dès lors, nous pouvons dire que le Consul est, dans une certaine mesure, un fonctionnaire de l'Etat étranger, quoique celui-ci ne puisse pas lui imposer sa volonté dans l'accomplissement de ses devoirs; en effet, il ne serait pas pratique pour le Consul d'être à la fois sous les ordres directs de deux gouvernements. Un pareil état de choses pourrait amener des conflits où le Consul aurait à désobéir, soit à l'un, soit à l'autre

Les immunités que l'Etat étranger accorde au Consul doivent être conçues de façon à lui permettre de remplir efficacement ses fonctions. Chaque fois qu'il remplit une fonction qui lui est reconnue comme propre, les privilèges nécessaires à son accomplissement s'y trouvent attachés. Aussi est-il difficile de séparer exactement ses fonctions et ses immunités. Suivant en cela une opinion généralement acceptée, nous entendrons par *immunités* des avantages extraordinaires accordés au Consul, sans aucun rapport avec l'accomplissement d'un acte particulier ou d'une fonction. Sous la rubrique de *droits spéciaux*, nous classerons les privilèges d'un caractère spécial réservés au Consul à l'occasion de l'accomplissement d'une fonction particulière.

C'est une tendance naturelle chez tous les gouvernements de restreindre autant que possible les immunités qu'ils accordent chez eux aux Consuls étrangers et, par contre, de chercher à obtenir le maximum de privilèges pour les leurs à l'étranger. Plus une nation

de ces deux Etats. Ceci reviendrait à le rendre juge de l'importance relative qu'il doit attacher à leurs injonctions respectives, et il pourrait en résulter des froissements entre eux.

Le seul contrôle que les Etats exercent dans cette matière consiste à retirer au Consul son exequatur ou à adresser des plaintes par la voie diplomatique, soit à l'agent accrédité auprès d'eux, soit directement à son gouvernement.

sera puissante, plus elle demandera de privilèges et d'immunités pour ses agents, et plus les Etats étrangers se croiront obligés de tenir compte de leurs représentations. Les différences existant entre deux Etats donnés, au point de vue des immunités, s'expliquent par la différence de puissance qui les sépare. Empressons-nous, néanmoins, d'ajouter que la fiction de l'égalité des Etats et l'intérêt pratique qu'offre l'adoption d'une règle uniforme ont beaucoup contribué à rendre les immunités qui appartiennent aux Consuls des petits Etats équivalentes à celles des Etats plus forts. De ces privilèges et de ces immunités, quelques-uns sont basés sur des coutumes et des usages remontant à plusieurs siècles ; d'autres résultent de traités et de conventions consulaires ; d'autres enfin, trouvent leur fondement dans la réciprocité de traitement (1). Un gouvernement qui estime la demande faite par un autre Etat, en vue d'obtenir la réciprocité de certains privilèges, susceptible de lui causer des embarras ultérieurs, doit se dispenser de solliciter pour ses propres Consuls l'octroi de ces privilèges (2).

(1) V. App. B, n° 29.

(2) Dos Santos, *Traité du Consulat*, p. 398.

Le Ministre de Broglie écrit :

« Même dans les affaires commerciales intéressant des
« Français, l'exécution de la sentence a souvent besoin du
« concours de l'autorité territoriale ; si elle refuse, comme

Si les besoins de tous les Etats étaient les mêmes, si le nombre et la condition des citoyens d'un pays voyageant et résidant dans d'autres pays étaient les mêmes, les fonctions consulaires seraient probablement identiques, et leur classification, pas plus que la détermination des privilèges et des immunités des Consuls, ne présenteraient de difficultés. Mais tel n'est pas le cas. Les Etats devraient être également animés d'un même esprit de courtoisie internationale, et prêts à consentir certains sacrifices, afin d'assurer aux Consuls des autres Etats les privilèges et les immunités dont ils ont besoin, à la condition, toujours, que leurs intérêts vitaux n'en souffrent pas. Parfois, cependant, à l'occasion de certains privilè-

« il y a lieu de le croire, le jugement consulaire n'aurait
« d'autre effet que d'éveiller les défiances ou la suscepti-
« bilité du gouvernement étranger, et de déconsidérer à
« la fois et le Consul et le pouvoir même dont il aurait vou-
« lu tenter un usage irréfléchi ; si, au contraire, comme
« on l'a vu quelquefois dans des pays où le cours de la
« justice et de l'administration est moins régulier qu'en
« France, il arrivait que l'autorité locale prêtât main forte
« à l'exécution des sentences consulaires, on aurait alors
« à craindre que, prenant l'exigence de notre Consul pour
« la mesure des complaisances qu'aurait notre propre
« gouvernement, elle ne vint à réclamer à son tour, pour
« les jugements rendus par ses agents sur notre territoire,
« l'assistance de notre justice ; et la réponse négative que
« nous serions obligés de faire, pourrait amener des dis-
« cussions fâcheuses ».

ges et immunités, un Etat trouvera des inconvénients à accorder la réciprocité de traitement ; dans ce cas, il doit concéder des immunités qu'il n'exige pas pour ses Consuls. C'est en d'autres termes, non la réciprocité mais la compensation qui doit être la base du système. C'est seulement quand un Etat a la conviction qu'on ne le traite pas dans un esprit de concession mutuelle et de courtoisie internationale, qu'il doit exiger l'équivalence absolue dans le traitement (1). A la vérité il est à craindre qu'une demande de cette nature ne provoque des représailles qui, envenimant des rapports peut-être déjà tendus, pourront avoir les plus graves conséquences.

Les privilèges et immunités consulaires devraient satisfaire les desirata de l'Etat du Consul, tout en tenant compte de ce que l'Etat étranger peut accorder, mais, en réalité, il n'en est pas tout à fait ainsi, à raison de l'influence de certaines théories politiques et des efforts des Etats puissants en vue d'obtenir pour leurs Consuls le maximum d'avantages, sauf à n'accorder en retour que le strict minimum. Chaque fois que la clause de la nation la plus favorisée existe entre les deux Etats, leurs Consuls respectifs peuvent profiter des avantages qu'offrent les immunités

(1) Piétri, François, *Etude critique sur la fiction d'exterritorialité* (Thèse, Paris. 1895.) « Aussi s'attire-t-elle, « de la part des grands Etats, de la France notamment, des « mesures de rétorsions parfaitement justifiées. »

et les privilèges concédés par les nombreux traités que chacun a pu passer de son côté pour en invoquer le bénéfice. Un Consul actif et intelligent y trouvera de grands avantages pour ses concitoyens (1).

Envisagés au point de vue objectif, les privilèges et immunités consulaires sont réglés par la coutume, les stipulations des traités, les termes de l'exequatur, et, dans quelques cas rares, par les conventions générales internationales.

Les conflits sur l'étendue des privilèges consulaires sont le plus souvent une conséquence des difficultés que rencontre le Consul dans l'accomplissement de ses devoirs. Il peut, toutefois, réclamer le bénéfice des privilèges et des immunités dont jouissent les autres Consuls, ou qui lui sont concédés par un traité, et auxquels il se considère comme ayant droit; il montre, par là, que son intention n'est pas de laisser tomber son droit. Il doit faire tous ses efforts pour conserver à son gouvernement la jouissance de tous les privilèges et immunités consulaires. Il appartiendra, cependant, au Pouvoir Exécutif ou au Ministre des Affaires étrangères de son pays d'examiner s'il n'y a pas intérêt à renoncer à ces privilèges

(1) La portée d'application de la clause de la nation la plus favorisée n'est pas encore tout-à-fait établie. Ce qui se rapporte aux relations consulaires a été interprété d'une façon très large. V. App. C, nos 24, 33.

et à ces immunités, sauf à exiger en retour des avantages appréciables d'une autre nature.

Etant donnée l'étroite dépendance existant entre les privilèges consulaires et les fonctions consulaires, il semble qu'il serait naturel de classer les premiers d'après la méthode que nous avons adoptée pour classer les seconds dont ils ne font que faciliter l'accomplissement. Il serait, toutefois, peu pratique de les étudier à ce point de vue parce que presque tous s'appliquent à la fois à toutes les fonctions.

Certains de ces privilèges peuvent être appelés « *fondamentaux* » ou « *essentiels* » parce que, sans eux, il serait impossible au Consul d'agir. Tels sont le respect dont la fonction et la personne du Consul doivent être entourées, et l'inviolabilité de ses archives. Ils font partie d'une première classe.

Dans une seconde classe, nous placerons les immunités accessoires. Elles sont accessoires en ce sens qu'elles facilitent l'accomplissement par le Consul de ses fonctions, en lui accordant des privilèges qui contribuent à lui rendre l'existence plus agréable. La jouissance de ces immunités, également avantageuse aux deux États, peut écarter des causes de conflit.

Enfin les immunités d'une dernière classe sont d'une nature spéciale, en ce sens qu'elles sont nécessaires ou utiles au Consul dans l'accomplissement d'une fonction déterminée ou d'une catégorie déterminée de fonctions.

SECTION I. — Immunités essentielles.

Respect pour la fonction du Consul.

La première condition requise pour que le Consul puisse accomplir utilement sa fonction est le respect dont cette fonction doit être entourée. Ceci est entièrement distinct du respect qui doit entourer la personne du Consul elle-même, bien que les deux soient généralement confondus.

En laissant de côté les actes positifs, nous rencontrons ce respect pour la fonction consulaire dans la procédure judiciaire spéciale utilisée à l'égard du Consul, lorsqu'il est l'objet d'une poursuite devant les tribunaux. Ici le Consul bénéficie dans plusieurs pays de privilèges spéciaux qui lui permettent de ne pas interrompre brusquement l'accomplissement de ses devoirs. Des avantages de cette nature rehaussent le prestige dont sa fonction est entourée.

Un Consul ne serait pas respecté si on laissait passer sans les punir sévèrement toutes les insultes dirigées contre lui ou contre les emblèmes de son pays. Lorsque les haines internationales atteignent leur

paroxysme, il est à craindre que l'écusson du consulat ne soit, au cours des manifestations hostiles, détruit ou souillé. Si ces faits venaient à se produire, il serait du devoir des autorités locales d'en aviser le gouvernement central et de se rendre aussitôt auprès du Consul pour lui présenter leurs excuses, et lui faire agréer leurs regrets ; elles conviendraient, en même temps, avec lui du jour où elles pourront lui manifester combien leurs administrés ont ressenti l'insulte faite à une puissance amie.

Inviolabilité du Consul.

Le Consul ne doit avoir rien à redouter dans l'exécution des instructions de son gouvernement et dans l'accomplissement de sa fonction : les autorités locales ne peuvent pas discuter ses actes et il appartient à son gouvernement seul de le punir s'il a dépassé ses droits (1). Ce principe qui est, aujourd'hui, universellement reconnu paraît le seul praticable dans les conditions actuelles des relations internationales. Il n'en est pas moins choquant que, tandis que dans des pays comme les Etats-Unis et l'Angleterre, le citoyen trouve une protection efficace contre les actes arbitraires des fonctionnaires de son pays, il se trouve désarmé vis-à-vis d'un fonctionnaire d'un Etat étranger, et dans l'impossibilité de réclamer devant

(1) V. App. E, art. 15.

ses propres tribunaux réparation du préjudice qui lui a été causé (1). Plus grave encore est l'immunité dont

(1) *Responsabilité du Consul vis-à-vis de l'Etat étranger ou de ses citoyens pour des actes accomplis en vertu d'instructions de son gouvernement.* — Dans l'opinion unanime des auteurs européens le Consul qui exécute les ordres de son gouvernement n'a de comptes à rendre ni à l'Etat étranger, ni à aucun de ses citoyens. La réparation des injustices ou des dommages que cet Etat ou ces citoyens peuvent avoir éprouvés de son fait, doit être poursuivie par la voie diplomatique. Nous acceptons, à notre corps défendant, cette opinion parce que nous estimons que la responsabilité personnelle de l'agent est la base des libertés individuelles et la garantie d'un gouvernement libre. En présence du développement formidable de l'administration et du contrôle bureaucratique, les amis de la liberté doivent défendre de toutes leurs forces ce principe contre les attaques dont il peut être l'objet. Aux Etats-Unis, un fonctionnaire est rendu directement responsable des actes illégaux qu'il accomplit. Dans le cas célèbre du sheriff de San-Francisco qui coupa la queue d'un Chinois pour se conformer aux dispositions expresses de la loi de son Etat, la Cour Suprême des Etats-Unis considéra ce fonctionnaire comme responsable du dommage qu'il avait causé, et, cela, à cause du caractère inconstitutionnel de cette loi, en opposition avec la Constitution fédérale. Il n'est pas douteux qu'il ne soit injuste de rendre un agent responsable de l'application d'une loi qu'il considère de bonne foi comme constitutionnelle ; seulement, à nos yeux, c'est là un risque que les fonctionnaires connaissent d'avance et qui a, précisément, l'avantage d'appeler leur attention sur la gravité de leur responsabilité. Ce principe de la responsabilité personnelle, dont les applications ont été si

bénéficie le Consul devant les tribunaux de l'Etat étranger, à raison du préjudice qu'il a causé dans sa circonscription aux nationaux de son propre pays. Il serait, semble-t-il, possible de remédier à cette situa-

efficaces dans notre gouvernement interne, n'a naturellement aucune valeur comme principe de droit international ; mais si un agent consulaire vient aux Etats-Unis et réussit à obtenir, au moyen de papiers frauduleux, l'extradition d'un citoyen ou d'un étranger domicilié dans le pays, les garanties que nous possédons contre l'arbitraire de nos propres fonctionnaires, ne nous protègent plus contre ses agissements. Est-il, en vérité, admissible qu'un Etat étranger dispose de plus de privilèges pour agir comme il l'entend dans le territoire des Etats-Unis, qu'un service quelconque de notre administration publique, étroitement contrôlée comme elle l'est par le peuple souverain ?

A cela on peut répondre qu'un Etat ne peut pas avoir la prétention de contrôler les actes d'un autre Etat ; que les Etats-Unis peuvent bien engager une guerre pour protéger leurs citoyens contre l'usage arbitraire de ces pouvoirs par l'Etat du Consul, mais que, aussi longtemps que les rapports entre deux Etats restent pacifiques, un Etat souverain n'a pas le droit de juger les actes d'un autre Etat également souverain. Une autre lacune du système actuel est l'insuffisance de protection accordée aux citoyens résidant à l'étranger, contre les actes des représentants de leur Etat.

Les souffrances du peuple, les luttes contre l'omnipotence de l'Etat ont amené dans plusieurs pays le développement des garanties individuelles, et ont élevé contre l'arbitraire du pouvoir exécutif des barrières qui se présentent sous la forme de contraintes exercées par les tribunaux.

Ce n'est que depuis une époque récente que les voyages

tion en trouvant dans le pays du Consul un système permettant de protéger les citoyens contre les abus d'autorité de ce fonctionnaire.

Quelques traités accordent au Consul l'inviolabilité de sa résidence alors même que ses bureaux et ses archives ne se trouveraient pas dans le même bâtiment, mais on ne peut pas dire qu'il s'agisse, ici, d'une règle de droit international (1). Toutefois, du moment que la maison d'un simple particulier est entourée d'un certain respect, il est logique que, pour

internationaux en se multipliant ont provoqué l'établissement de colonies importantes de citoyens d'un Etat dans le territoire des autres Etats, et on n'a encore trouvé aucun système pratique pour assurer la protection de ces citoyens contre leur propre gouvernement ou contre le gouvernement étranger. Si leur propre gouvernement a le désir de soulever un incident politique, à l'occasion d'une injustice faite à l'un d'eux, il enverra un vaisseau de guerre et adressera à l'Etat étranger un ultimatum. Mais, s'il désire rentrer dans les bonnes grâces de l'Etat offenseur, il fera tout son possible pour étouffer l'affaire et cherchera à empêcher les journaux nationaux de donner aux événements qui se sont produits une publicité assez grande pour surexciter l'opinion publique et l'obliger à intervenir pour protéger ses citoyens. On se trompe en croyant que la Presse, cet organe tout puissant de communication, constitue pour l'individu une garantie suffisante. En réalité, il existe chez les journaux un *esprit de corps* et un certain patriotisme qui les pousse à obéir servilement aux indications du Ministère des Affaires étrangères.

(1) V. App. E, art. 9.

l'agent d'un Etat ami, ce respect soit plus grand encore et qu'il empêche les autorités locales de pénétrer de force dans sa maison ou de s'y livrer à des perquisitions. Un Etat qui n'entoure pas le Consul d'un autre pays d'un respect suffisant, et n'a pas foi dans sa parole ferait bien mieux de lui retirer son exequatur.

Lorsqu'un Consul fait des difficultés pour payer le loyer de sa résidence et va jusqu'à refuser de s'incliner devant les décisions des tribunaux qui sont intervenues à cette occasion, le retrait de son exequatur par l'Etat étranger devrait, si possible, précéder les moyens coercitifs.

Il est bien certain que, chaque fois que les autorités locales pénétreront dans la résidence du Consul, sans son autorisation, le respect auquel ce fonctionnaire a droit sera diminué ; l'Etat qu'il représente s'en trouvera froissé, à moins qu'une enquête approfondie n'ait démontré la culpabilité de son agent. Il peut arriver que cet incident, minime en lui-même, étant accompagné d'autres causes de malaise, surexcite les passions des deux nations et les mette à deux doigts de la guerre. L'outrage dont l'écusson consulaire peut être l'objet de la part de quelques personnes irresponsables est bien moins sérieux que la violation de la résidence du Consul par des fonctionnaires de l'Etat étranger. En réalité, ce dernier acte est tellement grave qu'il ne devrait jamais être ordonné par les autorités locales avant que celles-ci n'aient obtenu le

consentement de l'autorité centrale à laquelle incombera le soin de régler l'incident avec l'autre Etat.

La résidence consulaire doit être exemptée de l'obligation des billets de logement parce que la préoccupation qui pourrait en résulter pour le Consul est de nature à l'empêcher d'apporter dans l'accomplissement de ses devoirs tout le zèle désirable, et, aussi, parce que cette servitude serait incompatible avec le respect dû à sa fonction.

La famille du Consul étant dépourvue de tout caractère officiel, n'a aucun droit à une inviolabilité particulière, mais les marques de respect et de courtoisie dont on entoure les familles des hauts fonctionnaires devraient être aussi accordées à ses membres.

Inviolabilité du Consulat.

Les bureaux du Consul ou Consulat doivent être inviolables, sinon le Consul risquerait d'être interrompu au milieu de ses fonctions les plus importantes, et ses archives qui ont toujours été considérées comme au-dessus de toute atteinte, seraient exposées au danger d'être violées (1) (2).

(1) V. App. E, art. 9, 10, 11, 12.

(2) Si le Consul qui se retire ou qui est remplacé refuse de remettre à son successeur les archives consulaires, les autorités locales doivent venir en aide au Consul actuel en employant la force, si nécessaire. Au cas où elles auraient

Le consulat ne peut pas, cependant, servir d'asile, bien que souvent, pendant les périodes de troubles, des nationaux, s'enfuyant à la résidence de leur Consul pour implorer son assistance, y aient cherché un refuge.

Un Etat a le devoir de protéger les étrangers contre les violences qui les menacent. S'il craint d'être au-dessous de cette tâche, il accordera au Consul des facilités extraordinaires dans l'accomplissement de ses fonctions de protection.

Toutes les personnes attachées au Consulat doivent, lorsqu'elles exécutent les ordres du chef, bénéficier des mêmes immunités que le Consul lui-même, sinon celui-ci se verrait dans l'obligation de remplir personnellement toutes ses fonctions, ce qui lui occasionnerait une perte de temps considérable.

Dans quelques-unes des grandes cités étrangères qui sont visitées, sans cesse, par des voyageurs de la métropole, les devoirs des subordonnés du Consul peuvent être suffisamment importants pour qu'un

des doutes sur le droit de l'un ou de l'autre à réclamer le titre de Consul, elles s'en rapporteront à la décision du supérieur hiérarchique des Consuls ou de l'agent diplomatique.

V. Wharton, vol. I, p. 781. « La question de savoir jusqu'à quel point un Consul remplacé peut être contraint de remettre les archives du consulat à son successeur doit être tranchée par les tribunaux locaux. »

certain pouvoir discrétionnaire doit leur être laissé, de telle sorte que les subalternes ont, à bien des égards la situation d'un Consul pourvu d'un poste de second ordre. Du moment qu'on a recours pour ce surcroît de travail à des hommes de réelle valeur, il ne serait, semble-t-il, que naturel de leur accorder le respect et les immunités que comporte l'exercice de leurs fonctions.

*Inviolabilité des communications du Consul
avec son Gouvernement.*

Il faut reconnaître au Consul le droit de communiquer librement avec son gouvernement en ayant la certitude que sa correspondance restera secrète. A cet effet, il peut dépêcher un messenger spécial, ou bien, si lui ou son gouvernement le préfère, employer tous autres moyens, sans que l'Etat étranger ait le droit de se formaliser de son refus d'utiliser son service postal. Toute latitude lui sera laissée dans le choix des procédés qu'il juge les meilleurs pour faire parvenir à son gouvernement sa correspondance (1). De même, il a le droit de comprendre dans son envoi ce qui lui plaît et peut se charger de la correspondance de ses nationaux, à la condition de ne pas pousser les choses jusqu'à l'abus au point de causer un préjudice au service postal du pays, et à la condi-

(1) V. App. E, art. 15.

tion, aussi de ne pas faciliter les fraudes douanières.

Une correspondance volumineuse dans la malle consulaire serait de nature à provoquer les soupçons. Aussi le Consul agira-t-il sagement en se dispensant de rendre à ses concitoyens, pour leur faire plaisir, le service banal de transporter leur correspondance ; il risquerait autrement de compromettre la cordialité de ses relations officielles. Un Etat ne devrait jamais refuser à un Consul le droit de communiquer par les moyens les plus rapides avec son gouvernement, pas plus que celui de se servir d'une correspondance chiffrée. Lui retirer ce droit serait lui rendre impossible l'accomplissement consciencieux de ses devoirs.

*Communications avec les fonctionnaires
de l'Etat Etranger.*

Le Consul a intérêt à se tenir en communication constante avec les diverses autorités locales. Dans cette vue on lui facilite l'accès auprès de celles-ci, et on exige qu'elles apportent toute leur attention aux questions qui l'intéressent (1).

On laisse à la courtoisie des deux Etats le soin de décider jusqu'à quel point les fonctionnaires locaux doivent assister le Consul en lui fournissant des informations et des statistiques. La réciprocité de traite-

(1) V. App. C, n° 48.

ment est, ici, la base généralement acceptée. D'ailleurs, les intérêts de l'humanité sont solidaires, et un Etat étranger qui fournit au Consul des statistiques et des renseignements essentiels sur une matière, en profite, en fin de compte, lui aussi.

Les Consuls sont censés ne communiquer qu'avec les fonctionnaires locaux, et n'avoir pas le droit de s'adresser aux fonctionnaires du gouvernement central, à moins que ce ne soit par l'intermédiaire de leurs agents diplomatiques. Cette pratique est absurde. Il paraît bizarre qu'un Consul, fonctionnaire de l'Etat étranger aussi bien que de son propre pays, ne puisse communiquer avec un Ministère de l'Etat étranger comme pourrait le faire un simple citoyen. On a expliqué cette prohibition en disant que le Consul s'occupe des intérêts commerciaux et individuels de son district, et que, lorsqu'il est nécessaire d'en appeler aux fonctionnaires du gouvernement central les agents diplomatiques sauront, mieux que lui, traiter l'affaire comme il convient. Cette explication repose sur une véritable confusion. On omet de faire une distinction entre les fonctions que le Consul accomplit pour l'Etat étranger aussi bien que pour son propre pays, et celles dans lesquelles son action est opposée à l'action et aux intérêts de l'Etat étranger, comme cela se passe pour toutes les fonctions qui ont le caractère d'une mesure de protection. Le Consul ne devrait, bien entendu, avoir aucune communi-

cation avec les autorités centrales dans de telles matières. Mais, lorsqu'il s'agit d'une autre classe de fonctions, l'avantage considérable qu'il y a pour lui à éviter une perte de temps est une raison suffisante pour qu'il puisse communiquer directement avec les autorités centrales (1); ainsi en sera-t-il, par exemple, pour les renseignements commerciaux. Il semble difficile d'établir une ligne de démarcation entre les cas où le Consul a ou n'a pas le droit de communiquer directement. Le mieux serait, semble-t-il, de décider que les Consuls, n'étant pas inférieurs en intelligence aux diplomates (2), méritent assez de confiance pour rester juges de ce qu'ils doivent faire, étant donné que les erreurs qu'ils peuvent commettre n'auront jamais de plus sérieuses conséquences que le retrait de leur exequatur. En somme, on ne voit pas quel grave inconvénient il peut y avoir à autoriser le Consul à correspondre avec les fonctionnaires du gouvernement central, à l'exception de ceux du Ministère des Affaires étrangères. Toutefois, cette correspondance devrait être limitée à de simples demandes de renseignements, et être continuée, en cas de refus des autorités centrales, par l'intermédiaire des agents diplomatiques. Quoiqu'il en soit de cette question, le Consul devrait, semble-t-il, être autorisé à

(1) V. App. C, n° 49.

(2) V. App. C, n° 37.

correspondre avec les fonctionnaires du Ministère des Affaires commerciales et maritimes. Un Etat peut, au besoin, exiger de son Consul qu'il envoie aux agents diplomatiques de son pays une copie de toute sa correspondance.

*Moyens employés pour éviter l'interruption
du service consulaire.*

Pour bien des raisons, historiques et pratiques, les Consuls ne bénéficient pas de l'exemption de la juridiction locale qui garantit aux diplomates l'absence de toute interruption dans leurs fonctions (1). Toutefois, afin qu'ils souffrent le moins possible dans leurs fonctions de leur soumission à la juridiction locale, certaines exemptions leur ont été accordées.

Certains Etats ont passé des traités exemptant leurs Consuls respectifs de toute arrestation sur leur territoire, hors le cas de crimes ; d'autres sont allés plus loin et ont étendu cette exemption même aux crimes, réserve faite du cas de flagrant délit (2). Cette exemption peut se justifier à un double point de vue. Tout d'abord, le Consul offre des garanties telles qu'il est peu à craindre qu'il prenne la fuite. En second lieu, l'arrestation d'un Consul est, souvent, de nature

(1) V. App. E, art. 6.

(2) V. App. E, art. 7.

à amener des froissements entre les deux Etats. Ces immunités sont, d'ailleurs, limitées à un petit nombre de pays, et même alors, seulement dans le cas de stipulations expresses résultant de traités.

Toutefois, il serait à souhaiter qu'un Consul ne pût être arrêté sans le consentement des autorités centrales qui, très probablement, discuteront la question avec les agents diplomatiques de son pays.

En outre, lorsqu'un Consul est arrêté, on ne saurait lui refuser les moyens de mettre ses affaires en ordre, et de prendre les arrangements nécessaires pour empêcher toute interruption dans le travail du Consulat. Il a aussi le droit d'être traité avec respect, en considération de sa fonction. Son *exequatur* doit lui être retiré avant le commencement même de la procédure. Ce serait, néanmoins, une erreur de croire que le retrait de l'*exequatur* enlève au Consul la jouissance de toutes ses immunités; habituellement, en effet, les immunités dont jouit un fonctionnaire public subsistent assez longtemps après la cessation de ses fonctions, pour lui permettre de retourner en toute sécurité dans son pays.

Dès que l'arrestation du Consul a été opérée, les autorités centrales sont tenues de la notifier aux agents diplomatiques de son pays; elles exprimeront, en même temps, leur regret d'avoir été dans la nécessité de recourir à une mesure de cette gravité.

Dans les pays où les dépositions écrites sont employées, le Consul doit être autorisé à donner son témoignage en cette forme (1). Dans ceux où la loi ne l'admet pas, le gouvernement doit s'arranger pour que le Consul soit gêné le moins possible par sa comparution en justice.

On ne peut pas obliger le Consul à fournir des renseignements sur les transactions dans lesquelles il intervient à titre officiel, et on doit lui permettre, de manière à ce que ce privilège garde toute sa valeur, de juger lui-même du caractère officiel de ses actes, sauf, s'il y a lieu, à faire trancher ultérieurement la question par la voie diplomatique.

On ne peut pas, non plus, le contraindre à produire des documents conservés dans ses archives, sinon leur inviolabilité serait illusoire.

Les Consuls de carrière ne peuvent pas faire partie du Jury et ne sont pas astreints au service militaire (2). Nous aurons l'occasion de discuter ces questions à propos des immunités des Consuls commerçants.

Communications avec les Nationaux.

Le Consul doit communiquer librement avec ses nationaux. A cet effet, il est autorisé à installer son

(1) V. App. E, art. 8.

(2) V. App. C, n^{os} 40, 47.

Consulat dans le quartier de la ville qui lui paraît le mieux situé, et, afin de le rendre facilement reconnaissable, d'y placer le drapeau ou l'écusson de son pays au-dessus de la porte (1). Quelques Etats, cependant, ont soulevé des difficultés en ce qui concerne le drapeau (2). Cet emblème n'est, certainement, pas essentiel, mais ce qui l'est, c'est que le Consulat soit facilement reconnaissable pour toutes les personnes qui désirent voir le Consul. Aussi, le Consul doit-il obtenir toutes facilités pour que l'emplacement du consulat soit connu de ses nationaux. Il doit aussi être averti chaque fois qu'un de ses nationaux, mis en état d'arrestation et même au secret le plus absolu, demandera à le voir, et être autorisé à le visiter et à s'entretenir en particulier avec lui.

(1) V. App. E, art. 14.

(2) Le déploiement du drapeau national, les jours de fête soit dans son propre pays, soit dans l'Etat étranger, s'explique par le désir d'honorer ces Etats. Lorsqu'il s'agit de fêtes de son propre pays, le Consul commerçant est libre de laisser ou non flotter son drapeau, mais, pour les fêtes de l'Etat de sa résidence, il est tenu de le faire.

SECTION II. — Immunités accessoires.

Les immunités accessoires sont celles qui ne sont pas réellement essentielles au Consul dans l'accomplissement de ses fonctions. Elles sont, soit des survivances d'anciennes immunités essentielles, soit des exemptions réciproques avantageuses aux deux Etats.

Les Consuls bénéficient de certaines exemptions d'impôts (1). En premier lieu, leur traitement n'est pas frappé d'un impôt.

Cette règle devrait être maintenue, alors même qu'elle serait basée seulement sur la réciprocité de traitement, cela, d'abord à cause de sa commodité même, ensuite parce qu'elle évite bien des ennuis et des inconvénients. L'on peut encore justifier cette exemption en faisant remarquer que l'on ne saurait reconnaître aux fonctionnaires de l'Etat étranger le droit de s'enquérir du montant du traitement du Consul.

Les traitements des employés du Consulat, qu'il

(1) V. App. C, n^{os} 30, 31 ; App. E, art. 13.

s'agisse de citoyens de l'Etat étranger ou de nationaux, ne devraient pas être non plus imposés, à moins que ce ne fût du consentement de l'Etat du Consul et dans l'intérêt même des employés, de manière à leur constituer des pensions de retraite pour la vieillesse et en cas de maladie, etc. En dehors de ces hypothèses ou d'autres analogues pouvant offrir aux intéressés un avantage personnel et direct, on devrait renoncer à tout impôt sur les traitements parce que l'Etat du Consul serait obligé d'augmenter les traitements pour compenser les retenues qui auraient eu lieu ; l'impôt tomberait alors à la charge de l'Etat auquel ressortit le Consul.

En ce qui concerne l'immeuble même où est installé le Consulat, il n'y a pas de raison, à moins qu'on ne fasse intervenir des considérations de commodité mutuelle, pour l'exempter d'impôt, et cela, alors même qu'il serait la propriété de l'Etat du Consul. Toutefois, cette solution présente un inconvénient. Il est aussi désagréable au Consul ou à son gouvernement qu'à toutes autres personnes de payer des impôts et, s'ils réclament, sous le prétexte que ceux qu'on leur fait supporter sont trop lourds, il peut en résulter un certain malaise entre les deux Etats.

Il y a encore moins de raisons pour exempter de tout impôt la résidence privée du Consul, lorsque celui-ci en est le propriétaire ; mais, si cette résidence est la propriété de son gouvernement, les raisons de

convenance que nous venons d'indiquer pour l'exemption du Consulat conservent leur valeur (1).

Le respect pour l'inviolabilité de la fonction du Consul et de sa résidence devrait entraîner l'exemption d'impôts sur les objets qui sont sa propriété privée dans le Consulat ou dans la résidence consulaire. Tous les autres impôts, directs ou indirects, qui ne violent aucune immunité consulaire reconnue, peuvent être perçus sur le Consul. Tels sont, par exemple, les droits d'octroi et de douanes, les taxes pour l'eau et pour les améliorations municipales, et, en général, toutes les autres taxes qui procurent au Consul un bénéfice personnel. Par contre, aucun impôt direct de la nature d'une capitation ne peut être perçu, parce qu'il frapperait l'Etat et que, d'autre part, il ne serait pas compatible avec la situation élevée qu'occupe ce fonctionnaire, bien qu'en fait, les taxes servent souvent à exécuter des travaux dont il profitera lui aussi.

Les Consuls devraient, à moins d'impossibilité absolue, être exemptés des taxes somptuaires. Comme ils ne reçoivent pas un fort traitement, une pareille taxation aurait, en effet, souvent pour résultat de priver le Trésor du montant de la taxe en restreignant les achats, et les Consuls du plaisir que l'objet de luxe frappé leur aurait procuré. Une autre raison en

(1) V. App. C, n° 51.

faveur de cette exemption est que la jouissance des plaisirs généralement réservés aux riches est de nature à augmenter le prestige de la fonction consulaire. Bien entendu, il ne peut être question ici d'exempter les objets de luxe qui sont taxés avant d'atteindre le consommateur.

Le Consul a le droit de porter un uniforme qui indiquera sa situation officielle, pourvu que l'Etat étranger n'interdise pas, d'une manière générale, le port de tout uniforme sur son territoire.

SECTION III. — Droits spéciaux.

Les immunités spéciales ou droits spéciaux sont les privilèges accordés au Consul en vue de lui permettre de remplir certaines fonctions spéciales ou certaines classes spéciales de fonctions.

Chaque fois qu'un Consul est autorisé par un traité ou par la coutume à remplir une fonction, il a droit aux immunités et aux privilèges qui lui sont nécessaires pour mener cette tâche à bonne fin, et l'Etat étranger ne peut pas les lui refuser.

En sa qualité de protecteur à l'étranger des intérêts maritimes de son pays, le Consul possède une certaine juridiction sur les équipages des navires de sa nation (1). En outre, il doit être prévenu des visites que les autorités locales se proposent de faire sur ces navires, afin qu'il puisse y assister, s'il le juge à propos.

(1) Nous avons discuté ce droit de juridiction lorsque nous avons traité des fonctions consulaires. On voit par là combien étroits sont les rapports de la fonction et du privilège.

Les Consuls sont, quelquefois, autorisés à croiser leurs scellés avec ceux des autorités locales, lorsqu'ils prennent soin des intérêts pécuniaires de leurs nationaux décédés.

CHAPITRE II

Immunités des Consuls commerçants (1) (2).

Nous venons d'étudier les immunités des Consuls de carrière. Dans le cas des Consuls commerçants, ces immunités sont restreintes pour deux raisons :

1° L'Etat qui les nomme exige d'eux des devoirs moins importants ;

2° L'Etat étranger verrait le plus souvent, en pratique, de grands inconvénients :

a) A exempter un de ses nationaux du fardeau de certains devoirs civiques, sous prétexte qu'il a reçu d'un autre Etat une fonction officielle ;

b) A permettre à des personnes de se servir de leur titre officiel pour donner à leurs intérêts commerciaux un développement plus considérable ;

c) A autoriser des citoyens d'une tierce puissance à faire usage de leur immunité consulaire comme d'un

(1) On les appelle souvent aussi *Consules electi* ou *Consuls élus*. L'Institut de Droit International a adopté, pour les désigner, l'expression d'agents consulaires.

(2) V. App. C, n° 39 ; App. E, art. 18, 21.

bouclier pour favoriser leurs intérêts politiques ou religieux. Ceci est d'autant plus compréhensible que ces citoyens échappent au contrôle des tribunaux de l'Etat mandant.

Ces différences entre les Consuls de carrière et les Consuls commerçants ont été exposées depuis longtemps dans les livres et dans les manuels, mais ce n'est que depuis une époque relativement récente que l'on a cherché à dégager les principes généraux qui les expliquent. On admet, généralement, en interprétant, d'une manière stricte, l'extension qu'il importe de donner aux immunités consulaires, qu'il faut accorder aux Consuls commerçants toutes celles qui sont indispensables à l'accomplissement efficace de leurs devoirs. Si donc, l'*Exequatur* a été accordé à l'un d'eux, mais que l'on ait omis d'énumérer certaines immunités dont le but est de lui permettre d'exercer ses fonctions, notamment l'exemption du service du jury, l'on doit décider que cet agent bénéficiera de ces immunités. Cette solution trouve sa raison d'être, non dans l'autorité qui s'attache au titre de l'agent consulaire, mais dans l'importance qu'offrent pour l'Etat qu'il représente des exemptions de cette nature.

La manière la plus simple d'élucider cette question difficile est de passer en revue séparément chacune des immunités que nous avons déjà examinées, et de discuter son importance et sa relation avec la fonction correspondante. Il ne faut pas, toutefois, perdre de

vue que, dans certains cas, même si l'immunité présente une grande importance pour l'accomplissement des fonctions consulaires, sa jouissance peut être contraire aux idées et aux intérêts de l'Etat étranger ; elle doit être alors ou restreinte ou éliminée. Nous suivrons l'ordre précédemment adopté :

1° Respect pour la fonction.

Les fonctions du Consul commerçant étant bien moins étendues que celles du Consul de carrière n'ont pas besoin d'être entourées dans leur accomplissement d'un égal respect.

2° Inviolabilité de sa personne.

Sa famille ne retirera aucun bénéfice de sa situation.

Sa maison ne sera pas inviolable.

Les troupes ne doivent pas être logées dans sa résidence, lorsque ses bureaux s'y trouvent. Peut-être même faut-il décider qu'elles ne peuvent l'être dans aucun cas, la solution contraire étant de nature à entraîner pour le Consul commerçant des entraves matérielles dans son service.

3° Inviolabilité du Consulat.

Ses archives doivent être aussi inviolables que celles du Consul de carrière ; aucun doute n'est permis à cet égard.

Au cas où le Consul commerçant se ferait assister d'employés, ces employés ne bénéficieront d'aucune immunité particulière ; ils ne pourront pas, cependant, être arrêtés de vive force ou être interrompus dans leur travail, à moins qu'on ne leur accorde des facilités pour remettre leur service aux mains de personnes capables, ou qu'on ne leur permette de fermer soigneusement leur bureau.

*4° Inviolabilité de ses communications avec son
Gouvernement et ses Agents.*

On doit lui accorder la même inviolabilité pour ses communications avec les fonctionnaires de l'Etat auquel il ressortit. L'Etat étranger qui saisirait sa correspondance serait sans excuse.

*5° Permission de communiquer avec les autorités
locales.*

Le Consul commerçant aura bien moins d'occasions de communiquer avec les autorités locales que le Consul de carrière, mais lorsque ses fonctions l'obligeront à le faire, il devra être aussi favorablement traité.

*6° Moyens employés pour éviter l'interruption du
service consulaire.*

En ce qui concerne l'arrestation, en l'absence de toute disposition contraire, le Consul commerçant doit

bénéficier du privilège accordé au Consul de carrière, et, cela, afin d'éviter toute interruption dans l'accomplissement de ses fonctions. Pour le Consul de carrière, la raison d'être d'une grande part de ses immunités est d'éviter toute cause de malaise entre son gouvernement et le gouvernement étranger, ce qui ne manquerait pas d'arriver si un fonctionnaire aussi élevé que lui venait à être arrêté.

L'arrestation sans motif très sérieux d'un Consul commerçant, n'étant pas national de l'Etat étranger, risquerait aussi, bien qu'à un moindre degré, de provoquer des froissements de même nature entre les nations intéressées. Aussi, serait-il préférable de faire bénéficier cet agent, tout au moins dans une certaine mesure, du traitement de faveur qui est accordé aux Consuls de carrière.

Lorsqu'il s'agit de Consuls commerçants nationaux de l'Etat étranger, leur arrestation n'éveillera pas au même degré les susceptibilités des deux pays en cause; il peut, d'ailleurs, être blessant pour la société indigène de voir un de ses membres bénéficier d'une faveur dans l'administration de la justice à raison de ses rapports officiels avec une nation étrangère.

Les conditions dans lesquelles les dépositions d'un Consul seront recueillies devront causer le moins de préjudice possible à son service. Dans les pays qui entourent les dépositions devant le tribunal de moins de prestige que les autres, le respect dû à la fonction

consulaire doit dispenser le Consul de paraître en justice pour témoigner. La même solution doit, semble-t-il, être adoptée, bien qu'elle soit ici plus contestable, pour le Consul commerçant, national d'une tierce puissance. Quant au Consul commerçant national de l'Etat étranger, un traitement aussi favorable heurterait probablement le sentiment local.

Quoi qu'il en soit de cette question, dans tous les cas où un Consul est requis de déposer, un Etat doit faire tous ses efforts pour éviter la gêne qui peut en résulter pour lui dans son service. Même lorsqu'il s'agit de Consuls de carrière, une coutume assez généralement acceptée veut que les autorités locales fixent d'avance avec eux les jours et heures à leur convenance.

En ce qui concerne le service du jury que, seuls, les citoyens de l'Etat étranger sont aptes à remplir, il semblerait raisonnable de la part des autorités locales d'en dispenser les Consuls commerçants. Toutefois, si, pour une raison quelconque, l'Etat étranger voyait là quelque chose contraire à sa politique il aurait parfaitement le droit de ne pas faire d'exception en leur faveur.

Les observations qui précèdent s'appliquent également aux obligations militaires.

*7° Droit de communiquer librement
avec ses nationaux.*

Puisque le Consul commerçant a le droit d'agir pour l'Etat du Consul, il doit être autorisé à employer les procédés qui lui paraissent les meilleurs pour faire connaître au public l'emplacement de ses bureaux. Le plus usité de ces procédés est l'écusson. L'emploi du drapeau est moins fréquent, et n'est pas permis dans tous les pays.

Rappelons que nous avons déjà traité la question des impôts dans un chapitre précédent.

Il n'existe, semble-t-il, en théorie, aucune raison pour exempter les Consuls commerçants des taxes locales, à moins que ces taxes ne retombent sur l'Etat qu'ils représentent. Dans cette dernière hypothèse, l'on peut admettre, cependant, encore, que l'Etat étranger continue à lever la taxe, et l'on considérera sa perception sur l'Etat du Consul comme une compensation du droit de cet Etat de choisir comme Consuls commerçants d'autres personnes que des nationaux.

Lorsqu'un Consul commerçant est appelé à remplir une fonction impliquant la jouissance d'un privilège spécial ou d'une immunité spéciale, il est superflu d'affirmer qu'il a droit à ces avantages ; seulement ceux-ci peuvent être modifiés dans la forme. En effet,

les immunités spéciales accordées à un Consul de carrière sont déterminées, pour une part, par le respect qui est dû à son caractère officiel, et, pour l'autre, par la nécessité d'assurer l'accomplissement de sa fonction particulière. Le Consul commerçant, qui n'a pas droit à autant de marques de respect, verrait ses droits spéciaux à cet égard limités dans une certaine mesure variant avec les circonstances.

CHAPITRE III

Nature des immunités consulaires et caractère de la fonction consulaire.

L'étude que nous venons de faire des fonctions du Consul nous a appris ce que devraient être les immunités et les privilèges de ce fonctionnaire ; elle nous a montré, aussi, ce que sont à l'heure actuelle, dans la plupart des pays, ces privilèges et ces immunités. La différence dans cette matière entre ce qui devrait être et ce qui est, est due à une conception erronée de la nature réelle des fonctions du Consul, conception qui aboutit forcément à des conclusions fausses sur le caractère même de ce fonctionnaire. Les idées inexactes qui ont généralement cours sur la fonction consulaire constituent la base qui détermine, aujourd'hui, ce que devraient être les immunités du Consul. A son tour, cette détermination inexacte a pour conséquence de priver le Consul des immunités et des privilèges qui s'adaptent le mieux à l'accomplissement de ses fonctions, et, cela, au grand préjudice de son service.

La définition qui sera donnée plus tard nous indi-

quera ce qu'est exactement la nature de la fonction consulaire, mais, peut-être, semblera-t-il opportun de discuter, dès à présent, la question de savoir si un Consul est ou non un fonctionnaire public. Quelques auteurs l'affirment, d'autres le nient. Il faut, semble-t-il, chercher la raison de cette divergence d'opinions dans le fait que l'expression « Ministre public » est employée par quelques auteurs pour désigner le représentant personnel du souverain, tandis que d'autres lui appliquent le sens d'agent politique.

Il est évident que le Consul ne représente pas la personnalité du chef du pouvoir exécutif de son pays, cette fonction étant réservée aux agents diplomatiques. Bien plus, ceux-ci sont à ce point absorbés par les affaires ayant trait aux rapports administratifs ordinaires des deux pays que le caractère administratif de leur fonction obscurcit souvent les fonctions représentatives dans lesquelles ils sont censés remplacer personnellement le chef du pouvoir exécutif de leur pays. De ceci nous trouvons un exemple dans l'envoi de représentants spéciaux de l'Exécutif, à l'occasion d'événements exceptionnels. Cependant, ces ambassades peuvent, aussi, s'expliquer comme une survivance des jours où il n'y avait pas de représentants diplomatiques permanents, et le nom même « d'ambassadeur » est né de ces missions spéciales.

La tendance constante de rendre le service diplomatique hiérarchique et permanent est une autre in-

dication que le représentant diplomatique perd beaucoup du caractère représentatif de sa fonction. Si, en effet, l'ambassadeur représentait la personne du souverain, il devrait être déplacé à la volonté et suivant le caprice de ce dernier, et c'est précisément ce qui n'a pas lieu. Cela est tellement vrai que quelques souverains ont senti le besoin d'avoir à l'étranger un représentant plus personnel que l'ambassadeur, et que l'Empereur d'Allemagne et le Tzar ont repris la coutume de désigner des attachés personnels auprès de leurs personnes respectives.

Le Consul, en tant que représentant de son pays, n'a pas la qualité de représentant au même degré que l'agent diplomatique. Il représente les intérêts de son pays, et, dans une certaine mesure (1), sa politique commerciale. Mais il ne faudrait pas, cependant, aller trop loin dans cette voie, et dire, pour établir la distinction entre le représentant diplomatique et le Consul, que ce dernier s'occupe des intérêts commerciaux de son pays, tandis que le premier ne s'en occupe pas; ce serait méconnaître complètement la nature de la fonction diplomatique. Dans l'affaire Barbuit, Lord Talbot disait : « On a dit que, pour qu'un fonctionnaire ait réellement le caractère de Ministre, il doit s'occuper des affaires de l'Etat. Si l'on veut, par là, opposer les affaires d'Etat au commerce, cette

(1) V. App. C, n° 38.

« proposition est fausse; mais si l'on prend « affaires « d'Etat », dans le sens d'affaires qui se traitent entre nations, la proposition est vraie, car le commerce est une affaire d'Etat, d'un caractère public, « et rentre, en conséquence, dans les attributions d'un « ambassadeur » (*Cas en Equité*, Lord Talbot, p. 281).

Ces observations et l'étude des fonctions dans lesquelles le Consul agit, soit comme représentant, soit comme agent politique attitré de son gouvernement, nous démontrent bien la fausseté de l'opinion trop souvent admise que les Consuls n'ont aucun caractère représentatif (1), et ne sauraient bénéficier dans le droit international d'aucune immunité. Cette opinion a déjà fait beaucoup trop de mal, et a été pour les Consuls une entrave des plus regrettables dans l'exercice de leurs fonctions (2).

Les droits ou immunités consulaires dépendant de la nature des fonctions ou des devoirs du Consul varient avec ces derniers. Ils varient, aussi, pour cette autre raison, qu'une immunité qui est nécessaire à un moment donné pour l'accomplissement d'une certaine fonction, peut, un peu plus tard, par suite du développement de la civilisation ou des moyens de communication, devenir inutile.

(1) V. App. C, n° 38.

(2) V. App. C, n° 38, 39.

La complexité du sujet a été cause que la nature exacte des différentes fonctions consulaires a souvent été méconnue, et que des immunités qui avaient perdu leur signification ont été conservées, pendant que d'autres, rendues nécessaires par les fonctions qui incombent aujourd'hui au Consul, ont reçu une consécration tardive.

On peut dire que les vieilles idées de l'époque de la Révolution française sont celles qui ont cours aujourd'hui, bien que des intelligences d'élite comme Caleb Cushing et Portalis aient eu des vues beaucoup plus claires sur la vraie nature de la fonction consulaire.

Le jour où cette question qui est d'une importance capitale aura été mieux comprise, certaines nations accorderont à la fonction consulaire une estime plus grande.

Il est, peut-être, vrai que les Consuls bénéficient, à l'heure actuelle, de privilèges suffisants pour leur permettre de remplir leurs devoirs, mais il serait à souhaiter que leur fonction fût l'objet de plus de respect, particulièrement aux Etats-Unis et en Angleterre. D'abord il en résulterait pour les Consuls une facilité plus grande pour assurer leur service dans de meilleures conditions. Ensuite, on en finirait avec ce dédain qu'affichent certains diplomates à l'égard des Consuls, et que le public est trop disposé à partager. Qui ne voit que l'esprit de dénigrement qui règne en-

core dans la société vis-à-vis de ces fonctionnaires, empêche nombre de jeunes gens parmi les plus intelligents de la nation de chercher à entrer dans une carrière regardée comme très inférieure à la carrière diplomatique ! Nous avons connu des Consuls qui préféraient rester dans de petites villes avec un traitement inférieur, que d'accepter un poste de Consul général dans une capitale où leurs femmes n'auraient pas été reçues dans le même milieu social que la femme de l'Ambassadeur ou du Ministre plénipotentiaire. On se rend compte de ce que peuvent être les sentiments d'un homme aussi capable et aussi intelligent que le Consul général d'une grande capitale comme Londres ou Paris, en voyant la femme d'un secrétaire d'ambassade prendre le pas sur sa femme. A notre avis un peu plus de mesure en cette matière serait à désirer.

Nous nous sommes laissé dire que, lors de la visite du général Grant à Amsterdam, le gouvernement négligea d'inviter le Consul américain de cette ville aux fêtes officielles qui furent données à cette occasion. L'année dernière, les journaux nous ont appris que les autorités locales n'avaient pas compris le Consul américain dans la liste de leurs invités à un banquet offert au Secrétaire d'Etat, Root, pendant son voyage au Canada. Une pareille anomalie ne saurait durer. Il est de toute nécessité que la situation sociale du Consul soit mise d'accord avec l'importance de sa fonc-

tion, sinon on éloignera de la carrière les hommes qui, conscients de leur aptitude à occuper les plus hautes places, ne se soucient pas d'en chercher d'autres moins considérées. Le premier pas dans cette voie qui est la bonne serait de permettre les permutations entre les deux services (1). Le deuxième serait d'attribuer au principal fonctionnaire du service consulaire dans un pays, le rang venant immédiatement après celui du chef de la mission diplomatique (2). Sans doute, dans la plupart des cas, les relations intimes des membres du corps diplomatique feront que les secrétaires d'ambassades seront plus souvent rencontrés dans la haute société, mais cela n'empêchera pas que la reconnaissance officielle du caractère élevé de leur fonction n'ait pour résultat de délivrer les Consuls de ce sentiment douloureux d'injustice que beaucoup d'entre eux ressentent maintenant (3).

Nombreux sont les diplomates qui reconnaissent que les moyens de nature à faciliter les communications internationales diminuent leur importance de jour en jour, tandis que l'accroissement prodigieux du commerce mondial et des voyages augmente celle des Consuls, et tout porte à croire que cette extension prise par les fonctions des Consuls, par rapport à celles des

(1) V. App. C, n° 44.

(2) Cette pratique semble déjà être adoptée dans le service allemand.

(3) V. App. B, n° 31 ; App. C, n° 45.

diplomates, est loin d'avoir atteint son apogée. Il serait à souhaiter que les législateurs et les ministres des Affaires étrangères se rendent un compte exact de la situation actuelle dans l'intérêt même du service consulaire.

TROISIÈME PARTIE

Organisation.

Le service consulaire doit être organisé de manière à garantir aux Consuls la jouissance des immunités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. A cet effet, il faut que le choix des candidats s'opère de façon à prendre ceux qui sont les plus dignes d'entrer dans la carrière. De plus, il est nécessaire que les avantages que les Consuls retirent de leur position, les retiennent dans leur service en les incitant à y consacrer toute leur énergie. La hiérarchie consulaire à la tête de laquelle est le Ministère des Affaires étrangères aidera à l'accomplissement des devoirs consulaires.

SECTION I. — Choix et préparation.

La carrière consulaire doit attirer les hommes véritablement aptes à en exercer les fonctions, et non seulement des candidats d'un mérite secondaire. Il est dès lors, nécessaire qu'elle soit organisée d'une manière satisfaisante.

Obliger un pays à préparer aux fonctions consulaires des jeunes gens doués de réelles qualités, en même temps que d'autre doués de moyens intellectuels insuffisants, c'est lui occasionner une perte de temps et d'argent. Une bonne méthode assurant la sélection est indispensable pour y obvier. Elle peut résulter du choix fait par quelque haut fonctionnaire que son expérience et son intelligence rendent apte à bien apprécier le mérite des candidats. Un tel système serait l'idéal, si la nature humaine n'était pas ce qu'elle est ; malheureusement, la politique aurait vite fait de contrôler ce pouvoir de nomination et de le rabaisser à ses fins égoïstes. Une autre méthode consiste à faire subir aux candidats un examen, mais il est presque impossible d'assurer par ce moyen le choix des jeunes gens les plus capables d'exercer les fonctions si im-

portantes de Consuls. Sans doute, l'examen dénotera chez tels ou tels candidats une connaissance suffisante des lois et des matières avec lesquelles un Consul doit être familiarisé ; il prouvera qu'ils sont intelligents, qu'ils parlent et écrivent les langues étrangères, mais cela n'est pas tout, et nul de ces candidats ne fera un bon Consul si sa personnalité n'inspire pas la confiance et le respect. S'il ne possède pas les qualités extérieures sur lesquelles le public se base pour juger un homme, il ne vaudra rien pour exercer les fonctions consulaires qui le mettront en contact avec un grand nombre d'individus de toutes classes et de toutes nationalités. Des qualités également essentielles pour un Consul sont le bon sens et la promptitude de décision (1) ; elles lui permettront de voir vite les solutions à donner aux questions qui se présentent. Le Consul ne doit pas seulement savoir ce qu'il a intérêt à faire, mais il doit aussi, pour atteindre son but, éviter les procédés qui pourraient froisser les personnes avec lesquelles il se trouvera en contact. Il faut, en d'autres termes, que son action joue dans le mécanisme des relations internationales le rôle d'une huile lubrifiante.

Ces qualités, qui inspirent le respect et la confiance, se discerneront sans grande difficulté, si l'on attache le candidat pendant quelque temps à la personne

(1) V. App. C, n° 53.

de certains hauts fonctionnaires du Ministère des Affaires étrangères ; c'est la méthode habituellement suivie. Elle présente, néanmoins, le grand danger d'ouvrir la porte au favoritisme et d'édifier une bureaucratie à peine meilleure que celle qui résulte du *Spoils system* (système des dépouilles). En réalité, il n'y a pas, en notre matière, de problème plus difficile que le recrutement des Consuls, et tous les amis de l'administration consulaire devraient faire leurs efforts pour que cette tâche fût réservée à des fonctionnaires dignes de la confiance du pays. Néanmoins, l'inconvénient de cette méthode serait de faire naître chez les partis politiques le désir de s'emparer de ce privilège, et certains d'entre eux pourraient considérer qu'on n'a pas pris assez de candidats dans leurs rangs.

Ces observations conduisent à écarter le recrutement des candidats au choix et à accepter le système du concours comme le moins mauvais de tous (1). Mais si le Ministère des Affaires étrangères préside à ce concours ne sera-t-il pas tenté de fausser les épreuves pour favoriser les candidats qu'il considère les plus aptes ? C'est possible, et, si son audace est couronnée de succès, on ne sera plus en face d'un véritable concours, mais d'un simulacre de concours. Aussi se-

(1) V. App. D, n° 3.

ra-t-il préférable de charger un comité spécial et indépendant de présider ce concours.

Pour discerner chez le candidat la discrétion et la rectitude du jugement, le meilleur procédé est de lui imposer un stage de plusieurs mois pendant lequel il travaillera et étudiera au Ministère des Affaires étrangères et se familiarisera avec les détails du service. En l'envoyant, ensuite, comme assistant, auprès de quelque Consul expérimenté, le Ministère disposera des éléments suffisants pour juger de sa capacité. S'il constate qu'il lui manque quelque qualité importante, ou bien il lui refusera tout avancement, ou bien il ne lui attribuera, au cours de sa carrière, que des postes secondaires.

Les opinions sont très partagées sur la nécessité qu'il y a pour un Consul d'avoir un entraînement pratique des affaires (1). L'essentiel, pour lui, est de posséder à fond les langues étrangères, l'histoire, l'économie politique, et les sujets de culture générale ; des études juridiques spéciales, la connaissance du droit international et du droit maritime serviront de complément à ces bases fondamentales de son instruction (2). Il y aurait aussi avantage pour lui à couronner ses études théoriques en passant un an ou plusieurs de ses vacances d'été dans une importante maison d'expor-

(1) V. App. D, n° 5.

(2) V. App. D, n° 8.

tation ou dans une grande fabrique (1), pour y étudier de près les procédés de travail. Exportateurs et industriels seraient heureux d'accueillir les élèves Consuls. Ils y trouveraient l'avantage indirect d'avoir plus tard des Consuls expérimentés qui seraient pour eux d'un grand secours dans le développement de leur commerce d'exportation.

Mais, il importe de ne rien exagérer et un jeune homme, élevé toute sa vie dans les affaires, y aura, en règle générale, perdu trop de temps pour pouvoir lutter avec succès contre les autres candidats connaissant à fond les matières si nombreuses et si difficiles qu'un Consul doit connaître. Dans certaines villes où la partie la plus importante des fonctions consulaires a trait au commerce, un entraînement commercial plus prolongé présentera, sans doute, pour un Consul des avantages, mais si ce même agent, spécialisé dans les affaires, vient à être envoyé dans un poste qui l'obligera surtout à s'occuper de la protection de ses nationaux et à remplir les multiples fonctions de son service, il pourra se trouver embarrassé et il risquera fort de souffrir des comparaisons qu'on ne manquera pas de faire à son égard.

(1) V. App. D, n° 6.

SECTION II. — Traitement.

A moins que les fonctions consulaires ne soient réservées aux fils de famille riches (1), il est de toute nécessité que le traitement de leurs titulaires soit suffisant pour leur permettre ainsi qu'à leurs familles de vivre sur le pied de leur position, sans choquer les habitudes de la communauté, en contact de laquelle ils se trouvent (2). Tous les Consuls du même grade devraient recevoir un traitement égal ; seulement, comme le coût de la vie varie sensiblement d'un poste à un autre, il serait juste qu'il y eût une indemnité locale pour chaque Consulat, calculée sur cette base et

(1) Ce n'est pas une économie véritable pour une nation, que celle qu'elle réalise sur les traitements de ses Consuls. En n'ouvrant la carrière qu'aux personnes riches, elle arrive à restreindre son choix dans des limites si étroites qu'elle écarte beaucoup de candidats qui peuvent être considérés comme les meilleurs. En outre, il est à craindre que le Consul, qui est entièrement indépendant de son salaire, ne soit également indépendant de ses supérieurs, et n'ait le sentiment, en exerçant ses fonctions, de faire à son pays une faveur ayant le caractère d'un sacrifice.

(2) V. App. C, n^{os} 41, 42, 57 ; App. D, n^{os} 4, 11.

tenant compte des dépenses inévitables qui sont imposées personnellement à la bourse du Consul. Si une indemnité déterminée avec soin était allouée à chaque poste, les Consuls pourraient être déplacés sans trop d'inconvénient (1). Rien n'empêcherait, d'ailleurs, de les faire bénéficier d'une indemnité personnelle représentant leurs frais de voyage et d'installation ; le montant en serait fixé d'après la distance, et en tenant compte de l'importance de leur famille (femme et enfants) vivant avec eux.

Il est juste d'attribuer aux Consuls, arrivés à un certain âge, une pension de retraite calculée d'après le nombre de leurs années de service actif et le grade qu'ils occupent au moment de leur retraite. Les années passées dans les tropiques ou dans des climats exceptionnellement malsains devraient compter davantage que celles qu'ils ont vécues dans des régions plus salubres (2).

Le Consul qui remplit loyalement ses devoirs ne devraient pas être exposé à être congédié pour des raisons futiles, touchant notamment à la politique, et, s'il a bien mérité de son pays, on devrait l'en récompenser en le nommant à des postes plus rémunérateurs et plus importants, son avancement se réglant en partie à l'ancienneté et en partie au choix. Il semble qu'il

(1) V. App. C, n^{os} 53, 58.

(2) V. App. C, n^{os} 53, 59, 60

n'y ait que des avantages à imposer aux Consuls des déplacements fréquents (1) que soutiendra l'espoir d'un avancement rapide ; ils supporteront avec courage les inconvénients de leur résidence et travailleront avec zèle dans la pensée d'obtenir un poste plus agréable.

Le sentiment de la haute situation qu'ils occupent et l'estime de la société dans laquelle ils vivent, poussent bien souvent les hommes, malgré la faible rémunération qui leur est accordée, au dévouement entier à leurs fonctions. Ainsi en sera-t-il des Consuls. N'est-ce pas dire qu'il n'y a rien de plus important pour le bon fonctionnement du service que de voir, entourés de la considération que mérite la nature élevée de leur mission, ces agents ? Des marques extérieures d'estime et de respect accordées à leur personne dans leur propre pays et à l'étranger, l'octroi d'un petit nombre d'immunités et de privilèges, appellent l'attention du public sur l'importance de leur fonction, et font plus que n'importe quoi pour attirer dans la carrière des hommes que leurs mérites personnels désignent tout naturellement pour en accomplir les devoirs aussi nombreux que difficiles.

(1) V. App. C, n^{os} 63, 64.

SECTION III. — Hiérarchie et Ministère des Affaires étrangères.

La hiérarchie consulaire et le Ministère des Affaires étrangères doivent être organisés en vue de surveiller les intérêts énumérés ci-dessus.

L'unité à la base de la hiérarchie consulaire est le Consul de carrière dont la compétence s'étend dans toute la circonscription qui lui est assignée (1). Au-dessous sont les Consuls marchands (2) ; ils sont plus ou moins responsables vis-à-vis du Consul qui surveille leur conduite, et peut même les suspendre lorsqu'il le croit nécessaire. Leur correspondance lui est envoyée, puis transmise par lui, tantôt au pouvoir central, tantôt à son supérieur immédiat. Au-dessus

(1) Il peut se faire qu'un Etat trouve commode de nommer un même Consul pour des circonscriptions voisines mais situées dans deux pays différents. Dans ce cas, le Consul recevra deux commissions et chacun des Etats étrangers lui délivrera un exequatur (Voir *Foreign relations*, 1905, p. 5).

(2) V. App. C, n° 39.

du Consul nous trouvons le Consul Général qui possède aussi, dans certains pays, des pouvoirs disciplinaires généraux, tels que la suspension temporaire. Dans presque tous les pays, sauf, cependant, aux Etats Unis (1), il est placé sous la direction et la surveillance de l'agent diplomatique.

(1) Dans la plupart des pays, l'Ambassadeur ou l'agent diplomatique est placé à la tête du corps consulaire. Il exerce une surveillance générale sur les Consuls, reçoit leurs réclamations, et dirige leur politique. Les agents consulaires de la Grande Bretagne ont des instructions spéciales pour l'hypothèse où ils ne considéreraient pas les ordres qu'ils reçoivent des agents diplomatiques comme conformes aux intérêts de leur Etat. Ils sont autorisés, dans ce cas, à soumettre à leur Ambassadeur leurs vues et leurs raisons pour les défendre. Si l'Ambassadeur maintient ses ordres, ils doivent se soumettre, mais ils sont, alors, dégagés de toute responsabilité. Ce système est adopté presque partout. Aux Etats-Unis, au contraire, les rapports entre l'Ambassadeur et les fonctionnaires consulaires ne sont pas clairement définis. Chaque Consul s'engage à remplir certains devoirs, sous une caution responsable au cas où ils ne seraient pas accomplis. Comment supposer, dès lors, qu'il suivra les instructions de son ambassadeur ! La logique exigerait, semble-t-il, que, dès l'instant où les instructions de l'agent diplomatique lient le Consul, elles doivent également le couvrir; mais aucun texte ne vient confirmer cette assertion.

Les explications que nous venons de fournir sur les rapports entre Consul et Ambassadeur s'appliquent aussi aux relations entre le Consul et son supérieur, le Consul général, mais à un moindre degré. Cette anomalie résulte du

L'avantage pratique de cette hiérarchie est la possibilité, pour les hauts fonctionnaires d'Etat, de donner à leurs Consuls des instructions et de corriger les abus du service, en indiquant aux agents supérieurs leur ligne de conduite ; cette hiérarchie maintient, en même temps, une certaine unité dans l'action des Consuls résidant dans un même pays et les fait profiter de leur expérience mutuelle. L'espoir d'un avancement rapide est aussi, pour les fonctionnaires de la carrière, un puissant stimulant. Enfin, la hiérarchie facilite le maintien de la discipline, en ce sens que chaque infraction est sanctionnée par un retard dans l'avancement.

Le Ministère des Affaires étrangères est placé au-dessus des agents diplomatiques, en haut, par conséquence de deux principes. A la base de toute institution Américaine est la responsabilité directe de l'agent, mais nulle organisation administrative tant soit peu compliquée ne pourrait fonctionner si le subordonné devait, chaque fois qu'il reçoit un ordre, rechercher, avant de l'exécuter, si sa responsabilité est ou non engagée. Il doit obéir immédiatement, et il le doit d'autant plus qu'il n'est pas à même de juger de la signification et des conséquences de ces ordres.

Le dernier *Bill*, relatif à la réorganisation consulaire, distingue d'une façon très nette les divers échelons de la hiérarchie consulaire, mais, à notre connaissance, il n'existe aucune disposition légale, fixant l'étendue de la responsabilité du Consul dans l'exécution des instructions de son supérieur hiérarchique.

quent, de la hiérarchie, mais cet échelon supérieur a lui-même son propre chef; il est organisé de façon à assurer, de la manière la plus efficace, le fonctionnement des affaires consulaires et à maintenir uniformément dans ce service les principes généraux qui le font se conformer à la politique du gouvernement.

A cet effet, une direction du Ministère des Affaires étrangères est réservée aux affaires consulaires. Elle dépend, elle-même, d'une organisation centrale qui s'occupe non seulement des intérêts consulaires, mais aussi de ceux des autres services, maintient avec soin la coordination entre toutes les divisions, surveille les relations et les communications du service consulaire avec les autres Ministères ou directions de Ministère.

Dans le Ministère des Affaires étrangères, on trouve, à la tête du bureau consulaire, un chef, sous les ordres duquel sont placés des secrétaires; au nombre de ceux-ci, les uns prennent connaissance de certains points de la correspondance consulaire, les autres s'occupent de la situation générale des Consuls dans les différentes parties du monde.

Après ce coup d'œil d'ensemble sur l'organisation ministérielle du service, il nous sera possible d'examiner quelques-uns des problèmes qui se posent et les méthodes qu'on peut employer pour les résoudre.

Nous devons maintenant nous demander de quel Ministère doit relever le service consulaire. Une consta-

tation s'appliquant à tous les pays est que ce service a été transporté à maintes reprises d'un Ministère à l'autre, sans s'être définitivement fixé. Il a dépendu, suivant les époques, du Ministère de la Marine, du Ministère du Commerce, du Ministère des Colonies, du Ministère des Affaires étrangères. Ces changements successifs et répétés sont dus aux variations qui se sont produites dans l'importance relative des différentes fonctions consulaires, et, surtout, aux essais qui ont été faits pour remédier aux graves inconvénients qui résultèrent toujours pour les autres Ministères, du rattachement du service consulaire à l'un d'entre eux. La diversité des solutions intervenues à cet égard s'explique, en réalité, par le caractère complexe des devoirs du Consul. Cet agent, qui doit veiller sur les intérêts les plus importants des différents Ministères, est appelé à remplacer des fonctionnaires qui, dans son pays, sont répartis entre plusieurs Ministères ; d'où le désir très naturel de chaque Ministre d'étendre à l'étranger le contrôle des intérêts qu'il surveille dans la métropole, et de diriger le Consul lorsque celui-ci remplit les fonctions de son administration.

Une étude impartiale du sujet semble indiquer que le service consulaire doit dépendre du Ministère des Affaires étrangères. Ce Ministère, responsable de la politique extérieure, doit pouvoir commander à ceux de ses fonctionnaires publics qui la représentent à

l'étranger. Pourtant, à raison du développement considérable qu'ont pris à l'étranger les intérêts placés sous la surveillance des différents Ministères et de leur complexité, il est bien difficile à un seul Ministère de s'en occuper exclusivement.

Aussi le service consulaire doit-il être organisé de manière à prendre en considération les intérêts les plus importants qui relèvent des autres Ministères. S'il en était autrement, ces derniers se verraient dans la nécessité d'envoyer à l'étranger des agents spéciaux qui, n'étant rattachés par aucun lien au service consulaire, n'auraient à s'occuper que des intérêts particuliers du Ministère dont ils dépendent. Ce dernier système est suivi à l'heure actuelle aux Etats-Unis, et paraît appelé à se développer. Pourtant, il présente des inconvénients. D'abord, il est inutilement onéreux en ce sens que souvent l'agent ne trouve pas dans l'objet de sa mission de quoi occuper tout le temps dont il dispose, ni déployer l'intelligence dont il est capable. En second lieu, il a le défaut de ne soumettre cet agent à aucune surveillance effective. En troisième lieu, il ouvre la porte aux influences politiques, quant aux attributions de postes, les places vacantes étant toujours réservées en fait aux grands électeurs et aux amis des politiciens. En quatrième lieu, enfin, il excite la jalousie administrative du Ministère des Affaires étrangères, et excuse son refus, en partie légitime, de nouer des relations trop étroites avec des fonction-

naires qui pourraient, par leurs actes, compromettre ses rapports amicaux avec l'Etat étranger. Aussi, ne faut-il pas s'étonner si les agents dont nous parlons n'obtiennent pas toujours la considération officielle nécessaire au bon accomplissement de leur mission.

Le Gouvernement des Etats-Unis a, dans certains cas, pour obvier aux objections que nous venons de formuler, nommé des attachés d'ambassades (1), (2). C'est ainsi que nous avons eu le spectacle, tant soit peu bizarre d'un inspecteur de porcs attaché à l'Ambassade d'Allemagne, et bénéficiant des privilèges et des immunités diplomatiques, alors que le Consul Général, en résidence dans la même capitale, était, conformément à la jurisprudence administrative, « un agent commercial, sans qualité représentative, et ne

(1) Les attachés militaires et navals doivent relever du service diplomatique et avoir droit, par suite, à des immunités et à des marques de respect exceptionnelles. Il faut chercher l'explication de ce fait dans la nature même de leurs devoirs. Ces devoirs consistent à recueillir des informations que l'Etat étranger est souvent désireux de garder secrètes, et il serait à craindre, si ces agents faisaient partie de tout autre service, qu'ils ne fussent pas traités avec une courtoisie suffisante. Leur suppression complète pourrait être avantageuse à quelques points de vue, mais leur concours est très utile aux diplomates et aux gouvernements.

(2) La France et plusieurs autres puissances nomment aussi des attachés commerciaux.

jouissant pas d'autres droits spéciaux ou immunités que ceux que le traité lui accordait, etc. » — C'est là une formule familière à tous ceux qui ont lu la correspondance contenue dans le *Foreign Relations* des Etats-Unis.

La meilleure façon de donner satisfaction aux demandes légitimes et sans cesse plus nombreuses des autres Ministères, en vue d'assurer la protection à l'étranger de leurs intérêts, au moyen des Consuls ou d'autres agents analogues, serait de réorganiser le service consulaire, en installant, dans les principaux centres, des agents spéciaux qui seraient placés sous l'autorité du Ministère des Affaires étrangères. Ces agents obéiraient aux instructions de leur Ministère et surveilleraient ses intérêts, sauf dans le cas où le Ministère des Affaires étrangères craindrait de compromettre par leur action les bonnes relations internationales. Il ne saurait y avoir, à cet égard, aucun conflit sérieux entre les différents Ministères. Le Ministère des Affaires étrangères doit avoir le dernier mot et le pouvoir de rappeler à l'ordre ces agents lorsqu'il le juge nécessaire, sauf à leur laisser la liberté, en temps normal, de correspondre directement avec les autres Ministères afin de s'occuper plus spécialement de leurs besoins. Cependant, réserve devrait être faite pour les fautes disciplinaires, encore que, dans ce cas, les autres Ministères pourraient, peut-être, protéger leurs intérêts en créant un corps d'inspecteurs chargés

de visiter inopinément le personnel établi à l'étranger. Dans la métropole, le Ministère des Affaires étrangères devrait organiser un système de communications avec les autres Ministères possédant à l'étranger d'importants intérêts, afin d'éviter toute perte de temps inutile, en limitant cette « paperasserie » qui est le fléau de toute organisation administrative. La sécurité et l'exactitude sont des qualités relatives, et, si on ne les obtient pas, comme la plupart du temps, sans une très grande perte de temps et de travail, elles sont achetées trop cher. C'est là une vérité que reconnaissent pleinement les hommes dirigeant les entreprises commerciales les plus importantes, mais dont il est malaisé de convaincre, pour la faire accepter, une institution séculaire, avec derrière elle un passé long et glorieux. Aussi est-il difficile pour les administrations publiques, même animées des meilleures intentions, de se débarrasser entièrement de cette paperasserie à laquelle nous venons de faire allusion, et qui constitue une entrave et une gêne au fonctionnement des services publics. Lorsque le mal dégénère en excès, on se trouve souvent acculé à des procédés trop radicaux pour y remédier, soit que l'on nomme des agents spéciaux avec des pouvoirs trop considérables de nature à les entraîner à des actes malhonnêtes, soit que l'on crée des commissions coûtant fort cher.

Tandis que le Consul agit dans certains cas comme agent de l'Etat, dans d'autres, il doit être considéré

comme un agent des autres Ministères ; un attaché devrait lui être adjoind pour obvier aux empêchements existant de sa part et qui retarderaient l'exécution de sa besogne. Il ne peut y avoir ici qu'un chef, et ce chef doit être le Ministre des Affaires étrangères, armé d'un pouvoir disciplinaire sur les Consuls. Il n'est pas douteux que ceux-ci n'apportent à l'accomplissement de leurs devoirs multiples tout le zèle désirable, surtout s'ils sont avertis que, presque toujours, une négligence de leur part dans la gestion des intérêts des autres Ministères les exposerait à des réprimandes de leur chef.

Les règlements consulaires ont trait à l'ensemble de l'organisation consulaire, à l'établissement des services, et au contrôle du travail dans les bureaux chargés de la gestion des affaires consulaires, des relations du Consul tant avec ses collègues qu'avec les fonctionnaires de son pays ou avec les particuliers.

Le pouvoir de punir est une garantie nécessaire de tout système hiérarchique, bien qu'il puisse ne se manifester que par le moyen d'un refus d'avancement.

Dans le service consulaire, les Consuls peuvent encourir une punition pour deux sortes de faits de nature différente. D'abord, comme toutes autres personnes publiques ou privées, ils sont tenus de la responsabilité de droit commun, en tant qu'ils n'agissent pas en qualité de fonctionnaires publics. Ils sont justicia-

bles pour ces actes aussi bien des tribunaux de leur pays que de ceux du pays de mission; néanmoins, afin de supprimer toute entrave dans l'accomplissement de leurs fonctions si importantes, on les fait quelquefois bénéficier de certaines exceptions et ajournements.

Les fautes contre la discipline, ou les négligences dans le service commises par les Consuls sont réprimées conformément aux principes des dispositions d'ordre administratif de leur loi nationale.

Enfin, quand il s'agit d'actes accomplis par eux en conformité des instructions de leurs supérieurs hiérarchiques, on admet généralement qu'ils n'entraînent pas leur responsabilité. Cette question est discutée dans la section consacrée aux immunités consulaires.

Le Ministère des Affaires étrangères se tient personnellement en contact avec ses Consuls, et il est mis au courant des besoins du service par les visites que ces fonctionnaires lui font de temps en temps. Le corps des inspecteurs consulaires, tel qu'il existe aux Etats-Unis, répond aux mêmes nécessités et sert de lien entre les fonctionnaires et le Ministère. Ses membres vont de consulat en consulat, recueillent les doctances, donnent des avis, et rendent compte au Ministère de leurs impressions. C'est là une institution des plus intéressantes dont il n'est guère possible d'exagérer l'importance (1), (2).

(1) La loi américaine de 1906 sur la réorganisation du

service consulaire a institué cinq inspecteurs au traitement annuel de cinq mille dollars, augmenté de frais de déplacement. Les divers postes consulaires sont répartis entre eux suivant une division géographique. Leur mission consiste à visiter tous les ans chaque consulat compris dans leur tournée, à faire un rapport sur l'organisation du Consulat, à faire bénéficier les Consuls des résultats de leur expérience, à leur faire sentir davantage les liens étroits qui les rattachent à leur pays et au Ministère des Affaires étrangères. Les visites de ces inspecteurs doivent se faire à l'improviste, mais il semble que les Consuls trouvent moyen de se renseigner. Il ne paraît pas y avoir à cela un grand inconvénient parce que les inspecteurs ne sont pas nommés pour épier l'agent, mais pour l'aider à mieux comprendre et exercer ses fonctions.

(2) V. App. C, n° 64 ; App. D, n° 14.

QUATRIÈME PARTIE

Installation.

Lorsqu'un Etat a fait choix de l'homme qu'il croit apte à remplir les fonctions de Consul, il lui remet des lettres de provision emportant délégation de l'autorité par le gouvernement. En même temps, il demande au gouvernement étranger d'octroyer à ce Consul tous avantages, privilèges et immunités auxquels il a droit, et qui sont nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Les lettres de provision sont ensuite transmises à l'agent diplomatique accrédité auprès du gouvernement sous la juridiction duquel le consulat est établi; cet agent adresse une requête au gouvernement étranger pour que l'exequatur, c'est-à-dire la permission d'entrer en fonctions, soit accordé au Consul. L'exequatur une fois obtenu, il semble que le pouvoir central devrait, en toute rigueur, en informer les autorités locales intéressées (1). Le Consul leur est présenté et, après l'accomplissement de ces formalités, l'exequatur est porté à la connaissance du public d'a-

(1) V. App. C, n° 67.

près les procédés en usage dans le pays, et le Consul garde par devers lui l'original ou le double de sa commission pour servir de preuve de son titre vis-à-vis de ses nationaux. Il est, alors, devenu un fonctionnaire, quant à l'accomplissement de certains actes établis par la coutume, énumérés dans le document accordant l'exequatur ou spécifiés par traités.

L'octroi de l'exequatur est fait par le chef du pouvoir exécutif, sur la proposition du Ministre des Affaires étrangères.

Les Chefs des autres départements administratifs peuvent avoir des objections à formuler contre l'octroi de l'exequatur, et il n'y a à cela rien que de raisonnable, puisque le Consul est appelé à remplacer dans plusieurs circonstances leurs fonctionnaires à l'étranger. Mais, ceci est une pure affaire d'administration interne, et c'est au Ministère des Affaires étrangères qu'il appartiendra de porter l'octroi ou le refus de l'exequatur à la connaissance des représentants diplomatiques.

L'exequatur une fois accordé par les autorités centrales est présenté aux autorités locales, et cette formalité, condition préalable à l'entrée en fonctions du Consul, possède la valeur d'un enregistrement.

La forme dans laquelle l'exequatur est octroyé, varie beaucoup. Dans quelques cas, l'exequatur constitue un document distinct ; dans d'autres, le mot *exequatur* est écrit sur la Commission. D'autre fois, enfin,

il affecte la forme d'une mention au *Journal officiel* du gouvernement. La forme est sans importance ; l'essentiel est que la nomination du Consul soit connue du public dans sa circonscription et que la constatation en soit facile.

La vraie nature de l'exequatur est celle d'un contrat entre l'Etat étranger et l'Etat mandant, et son objet est de permettre au Consul de prendre possession de son service pour l'exercer dans l'intérêt des deux Etats.

Si l'Etat étranger accorde l'exequatur sans réserves, les droits, privilèges et immunités du Consul seront déterminés par les traités et par les principes généraux du droit international qui gouvernent les relations consulaires. Mais il se peut que cet Etat désire restreindre, d'une façon ou d'une autre, l'application des principes généraux ou des prétendus principes généraux en la matière ; dans ce cas, il accompagnera l'exequatur d'un certain nombre de restrictions ou de conditions. Et, si l'Etat du Consul accepte l'exequatur ainsi diminué, les deux Etats seront liés par cette convention. Nous serons en présence d'un contrat qui fera la loi des parties.

Examinons maintenant le droit de l'Etat étranger de subordonner l'octroi de l'exequatur à l'acceptation par l'autre Etat de certaines conditions. Tout Etat, à moins d'être lié par les termes d'un traité, peut refuser de recevoir des Consuls dans certaines par-

ties de son territoire (1), mais toutefois il n'en est pas qui puisse, de nos jours, refuser d'une manière permanente d'accréditer sur son territoire des représentants étrangers. Du moment qu'un Etat est libre de ne pas admettre des Consuls dans certains districts, il en résulte qu'il est libre de subordonner à certaines conditions l'exercice de leurs droits ; il faut cependant, pour cela, que ces conditions s'appliquent aux Consuls de toutes les nations, ce qui exclut la possibilité de les faire dépendre de considérations personnelles. En outre, la condition ne doit violer aucune disposition d'un traité, car un acte unilatéral ne peut avoir aucune influence sur un traité que consacre un commun accord.

A cela, on pourrait objecter qu'il ne devrait plus être permis de nos jours à un Etat de modifier les règles du droit international, et que, du moment qu'un droit a été accordé depuis très longtemps et d'une manière très générale à tous les Consuls, au point d'être considéré comme constituant une règle de droit international applicable aux relations consulaires, aucun Etat ne devrait pouvoir, de sa propre volonté, en restreindre la jouissance. Ce raisonnement paraît exact, mais il ne faut pas perdre de vue que nombre de privilèges et d'immunités existent qui, bien que constituant, aujourd'hui, une coutume généralement ac-

(1) V. App. C, n° 68.

ceptée, ne sont pas si bien établis que le refus par un Etat de les consacrer puisse être regardé comme une violation du droit international.

Nous venons de voir que toute condition accompagnant l'exequatur ne doit pas avoir été déterminée par une considération personnelle au Consul. Un Etat qui, pour une raison quelconque, a des objections à formuler contre le choix de tel ou tel Consul, n'a qu'à lui refuser l'exequatur.

Quelques auteurs soutiennent que l'Etat étranger est tenu de faire connaître les raisons qui le déterminent à refuser l'exequatur. En y réfléchissant, il semble bien que cette opinion ne soit pas exacte. Le Consul, une fois nanti de l'exequatur, est devenu un agent de l'Etat étranger. N'est-il pas dès lors logique de lui reconnaître le droit absolu de ne pas accepter un Consul qu'il considère, pour des raisons dont il est seul juge, comme ne possédant pas les qualités nécessaires pour devenir son agent. Donner les vrais raisons de son refus serait, pour cet Etat, provoquer des froissements toujours regrettables en s'exposant à ne pas les voir accepter par l'autre Etat. Il se peut aussi que ces raisons soient de telle nature que les divulguer constituerait un danger pour sa propre politique. Le mensonge serait alors, son seul refuge, mais, outre qu'il dégrade ceux qui y ont recours, sa découverte peut amener entre les deux Etats des complications sérieuses.

La commission délivrée au Consul contient l'indication de la circonscription sur laquelle sa compétence doit s'étendre, et, dans l'hypothèse où *l'exequatur* indiquerait une circonscription différente, la question se pose tout de suite de savoir si le Consul peut être compétent en dehors du territoire désigné à la fois dans les deux documents, c'est-à-dire dans la commission et dans l'exequatur.

Ici une distinction s'impose. Le gouvernement étranger, en désignant dans l'exequatur la circonscription consulaire, a-t-il eu simplement l'intention d'interdire toute action au Consul dans la région où nul Consul ne se trouvait jusqu'alors, c'est à ce document qu'il faut se reporter. L'Etat du Consul a-t-il nommé ses Consuls avec l'intention de répartir entre eux le territoire de l'Etat étranger, il doit avoir toute latitude dans l'établissement de leurs circonscriptions ; les indications contenues dans l'exequatur n'ont dans ce cas d'autre valeur que celles de suggestions, ou bien sont simplement destinées à reproduire en gros les dispositions de la commission.

Dans certains cas, l'exequatur est accordé non par l'autorité centrale du pays de mission, mais par une organisation politique en dépendant. Cette situation anormale sera, quelquefois, le vestige de l'ancienne indépendance d'un Etat tombé depuis sous la dépendance d'un autre : d'autre fois, au contraire, elle existera au profit d'organismes politiques qui, bien

que jouissant d'une indépendance à peu près complète, restent, pour des raisons diverses, nominale-ment dépendants d'un autre organisme politique. Ou bien encore, ceci peut se produire lorsque certains pouvoirs, habituellement possédés par une autorité centrale, appartiennent aux membres d'une Confédération ou même d'un Etat fédéral. L'action du Consul étant, en général, locale, il y aurait souvent de grands avantages pratiques à laisser l'autorité douée d'une suffisante autonomie, qui doit être en rapport immédiat avec le Consul, accorder l'exequatur elle-même. L'Etat serait suffisamment protégé contre les inconvénients pouvant résulter de cette pratique, existant au profit de certains groupements, par le droit qui lui serait réservé d'annuler l'exequatur. On pourrait aussi, pour dissiper le malaise à la suite de cette annulation, n'attribuer qu'un caractère provisoire à l'exequatur accordé par une autorité ne jouissant pas d'une indépendance absolue.

Le plus souvent, la détermination de l'autorité souveraine de l'Etat étranger n'est pas douteuse, et on sait alors d'avance à qui doit être demandé l'exequatur. Mais, quelquefois, dans la réalité des faits, les relations politiques sont instituées dans un pays de telle façon qu'il est difficile de déterminer où réside la souveraineté réelle. D'autres fois, enfin, la puissance qui occupe effectivement un certain territoire

n'a pas encore reçu la reconnaissance internationale de sa souveraineté.

Etant donné que la puissance qui exerce effectivement son autorité sur un territoire peut, en fait, accorder ou refuser à un Consul la permission d'exercer ses fonctions, c'est d'elle seule et d'aucune autre puissance que l'Etat du Consul doit solliciter l'exequatur. Quelques auteurs ont soutenu qu'une demande d'exequatur faite dans ces circonstances n'implique pas une reconnaissance de la souveraineté de ladite puissance sur le territoire occupé, mais une telle conception est contraire à la théorie de la souveraineté. D'ailleurs, si pareille théorie devait être acceptée, il est peu vraisemblable qu'une puissance solidement établie dans un territoire accorderait des exequaturs à des Consuls appartenant à des Etats qui n'auraient pas reconnu sa souveraineté. En résumé, si une demande d'exequatur ne doit pas être considérée comme impliquant une reconnaissance au profit de l'Etat occupant, en fait, cette reconnaissance interviendra toujours avant l'octroi de l'exequatur.

Dans l'hypothèse où un Etat conserve une souveraineté nominale sur des territoires qui ont graduellement passé sous le pouvoir effectif d'un autre Etat, il appartiendra à l'Etat du Consul de décider, après examen de la situation politique, à quel Etat il doit adresser sa requête aux fins d'exequatur. Ceci permettra à un Etat puissant d'appuyer tantôt un Etat

plus faible dont le pouvoir diminue sur une part du territoire, tantôt au contraire de reconnaître le contrôle effectif d'un autre Etat qui absorbe peu à peu ce territoire. Ces considérations d'un caractère politique sont étrangères à notre matière. Ce qu'on peut, toutefois, dire c'est que la théorie d'après laquelle une demande d'exequatur équivaut à une reconnaissance formelle de l'Etat occupant, n'irait pas bien avec la subtilité des diplomates que nous venons de signaler. La politique des Etats absorbants est, en effet, d'ajourner toute reconnaissance de souveraineté sur le territoire occupé, jusqu'au moment le plus favorable, c'est-à-dire jusqu'au jour où ils seront assez forts pour maintenir leur souveraineté à l'encontre de tous agresseurs. En attendant, ils se bornent à supprimer, un à un, et de manière à éviter dans la mesure du possible la rancœur des indigènes, les derniers vestiges de l'ancienne souveraineté.

Au cas d'institution de simples agents consulaires, il n'est pas toujours nécessaire de demander un exequatur formel. Souvent, c'est le Ministre des Affaires étrangères de l'Etat du Consul qui notifie à l'Etat étranger la nomination de l'agent, et l'exequatur est accordé à ce dernier avec moins de solennité que pour le Consul, par la délivrance d'un certificat, portant qu'il est reconnu, signé par le Ministre des Affaires étrangères. Semblable procédure est employée dans le cas de nomination de fonctionnaires consulaires,

de moindre importance encore, faite par les Consuls en vertu de la délégation expresse d'autorité qu'ils ont reçue de leur gouvernement ; pour quelques-uns même de ces fonctionnaires, aucun exequatur officiel ou non n'est exigé.

CINQUIÈME PARTIE

Cessation de fonctions.

Les fonctions du Consul prennent fin par sa mort, sa démission, son rappel ou son changement, et, aussi, par le retrait de son exequatur, ou par la déclaration de guerre entre les deux Etats.

A la mort du Consul, la gestion consulaire est faite temporairement par son subordonné du rang le plus élevé. Quelquefois, cependant, un chargé d'affaires est nommé par l'agent diplomatique ou le Consul général qui a sous sa surveillance la circonscription consulaire.

La démission, le rappel, le changement du Consul pour un autre poste, n'offrent aucune difficulté. Nous devons, pourtant, remarquer que, pour éviter les démissions sans cause sérieuse de la part des Consuls, ceux-ci devraient être astreints à faire, avant leur entrée dans le service, le dépôt d'une certaine somme d'argent qui serait perdue pour eux dans ce cas. Ceci ne serait pas nécessaire dans les pays où il existe pour les fonctionnaires une pension de retraite.

De même, le retrait de l'exequatur met fin aux fonctions consulaires.

Le Consul est, comme nous l'avons vu, un agent de l'Etat étranger, et cet Etat est, d'une façon générale, responsable de tous les événements qui se passent dans sa juridiction. Il résulte de ceci que l'Etat étranger a le droit de mettre fin à ses fonctions. Il peut le faire, soit en demandant son rappel à l'Etat du Consul, soit en lui retirant son exequatur. La première méthode sera employée chaque fois que cela sera possible, afin d'éviter tout froissement avec l'Etat ami, mais le droit de l'Etat étranger de retirer son exequatur dans tous les cas n'en demeure pas moins indiscutable.

Toutefois, ce droit n'est pas identique à celui de refuser l'exequatur. Dans ce dernier cas, l'Etat étranger refuse de nommer en qualité d'agent un fonctionnaire qu'un autre Etat lui présente, tandis que, dans l'hypothèse de retrait de l'exequatur, il met fin en même temps à l'action d'un agent de l'Etat qui a envoyé l'agent. Aussi devrait-on reconnaître à cet Etat le droit, fondé sur l'équité, d'être protégé, à cette occasion, contre les actes précipités et arbitraires de l'Etat étranger, et celui-ci devrait, de son côté, être tenu de donner les raisons de son attitude, toutes les fois que cela lui serait possible. Un refus de sa part, refus qui n'excéderait pas pourtant son droit strict,

pourrait l'exposer à voir l'Etat mandant se formaliser, et même user à son égard de représailles.

En ce qui concerne les agent consulaires qui n'ont pas reçu d'exequatur, une note les informant qu'ils ne sont plus autorisés à exercer leurs fonctions devrait, semble-t-il, être considérée comme l'équivalent du retrait de l'exequatur.

Lorsqu'un Consul est appelé à occuper temporairement le poste du représentant diplomatique de son gouvernement, par suite de l'absence de ce dernier, ses fonctions consulaires restent distinctes des fonctions diplomatiques qu'il exerce.

Certains événements intéressent dans le pays étranger tout le corps consulaire : ainsi, au cas de rupture des relations diplomatiques, les Consuls continuent leur service, à moins que les deux gouvernements ne prennent la mesure encore plus sérieuse d'interrompre les relations consulaires. Dans cette dernière hypothèse, le soin des intérêts de l'Etat du Consul est confié aux fonctionnaires consulaires d'un Etat ami. Ces derniers ne deviennent pas des fonctionnaires consulaires ni même des agents de l'Etat qui les désigne et ne peuvent pas, dès lors, accomplir les actes qui exigent une délégation de l'autorité. Leur action a un caractère beaucoup moins officiel ; elle est destinée avant tout à protéger, autant que possible, contre toute perte immédiate, les intérêts de l'Etat du Consul et de ses nationaux. S'ils échouaient

dans l'accomplissement de cette mission, il appartient, conformément aux principes du droit international, aux fonctionnaires de l'Etat étranger de les remplacer. C'est bien là une preuve que les Consuls de la tierce puissance amie, en acceptant cette tâche, se substituent aux fonctionnaires de l'Etat étranger; ils le font parce qu'il est à redouter que ceux-ci, sous l'influence de leur ressentiment à l'égard de l'Etat du Consul, n'apportent pas à la surveillance des intérêts de ses nationaux toute la sollicitude désirable. Ainsi, en permettant aux Consuls d'une tierce puissance d'agir à sa place, un Etat se protège contre lui-même et évite d'aggraver la situation qui est déjà tendue. S'il agissait autrement, le pays dont ressortit le Consul pourrait être amené à prétendre que ses nationaux ont été l'objet de vexations de toutes sortes.

Dans le cas d'une guerre, la coutume est de rappeler les Consuls, mais la conception moderne de la guerre, et la nécessité pour les Etats de s'occuper des intérêts des citoyens ennemis restés sur leur territoire, ont fait ressortir les inconvénients de cette pratique. Les Etats belligérants sont embarrassés des devoirs qui leur incombent vis-à-vis des nationaux de leur adversaire par suite de l'absence de leurs protecteurs officiels, et chacun d'eux est en même temps désireux d'assurer dans le territoire ennemi la protection de ses propres intérêts et de ceux de ses nationaux. Il y aurait pour les Etats belligérants des avan-

tages considérables à la suppression de ces inconvénients mutuels ; pour cela, ils n'auraient qu'à conserver, en dépit des hostilités, les Consuls de l'Etat ennemi. Il est vrai que d'autres considérations rendent des plus dangereuses la présence, sur le territoire d'un Etat, d'un corps de fonctionnaires dévoués aux intérêts de l'ennemi. La suspicion qui ne manquerait pas d'entourer les Consuls placés dans ces circonstances les empêcherait d'être réellement utiles à leurs compatriotes.

Lorsque la souveraineté de l'Etat du Consul ou de l'Etat étranger se modifie, il est dans les usages de renouveler la commission et l'exequatur, bien que, dans plusieurs cas, les Consuls continuent à agir comme auparavant. Si l'Etat étranger a subi dans sa souveraineté un changement que l'autre Etat reconnaît, il peut considérer comme à peu près inutile de renouveler l'exequatur des Consuls de cet Etat. Semblablement, si l'Etat étranger a des raisons de croire que l'Etat du Consul refusera de le reconnaître officiellement, et qu'il ne soit pas désireux de soulever la question, il trouvera préférable d'autoriser les Consuls à se prévaloir de l'ancien exequatur, jusqu'à ce qu'il se sente assez fort pour demander cette reconnaissance.

S'il survient un changement dans la souveraineté de l'Etat qui envoie le Consul, la question offre moins d'importance. En effet, l'Etat étranger autorisant les

Consuls à continuer leurs fonctions sur son territoire sans nouvel exequatur, comme ce sont des fonctionnaires du nouveau gouvernement sous l'autorité duquel ils agissent, son attitude équivaut pratiquement à une reconnaissance.

SIXIÈME PARTIE

Définition.

Un Consul est un fonctionnaire public nommé par un Etat pour agir, du consentement d'un autre Etat, dans le domaine juridictionnel de ce dernier. Il a pour mission de surveiller et de protéger, conformément aux traités particuliers des deux Etats et aux principes généraux du droit international, les intérêts, nationaux ou individuels, que son Gouvernement juge opportun qu'il soutienne. Enfin, il remplit à l'étranger les fonctions, très diverses, de nombreux officiers publics, dont le ministère eût été, soit indispensable, soit utile à ses concitoyens à l'étranger, ou, plus simplement, avantageux à toute transaction soit commerciale soit civile qui intéresse son pays ou ses nationaux.

APPENDICE A

Duties of the United States Consuls.

Selected from Report submitted to the Senate, June 9, 1902,
(Senate Doc. 411, 1st Session, 57th Congress).

1. — ROSARIO..... p. 12. (Settling) complaints made by seamen of abuses by ship's officers or by masters of drunkenness and insubordination or mutiny on the part of the crew.

2. — REICHENBERG..... p. 18. The Consul at Reichenberg is occupied chiefly with invoices, though the protection of Americans has of late been no unimportant part of his duties. Naturalized American citizens, returning to this district to visit relatives, have been arrested or threatened with expulsion by local officials who evidently misunderstood the provisions of the treaty between the United States and Austria-Hungary, and it has required much patient effort to secure justice in such cases.

3. — VIENNA..... p. 23. Many of the inquiries as, for instance, the methods of taxation in this monarchy, or the cheapest means of extracting copper ore, or the prospect of a market in Austria for maple sugar or maple syrup, consume many hours in collecting the requisite information for an intelligent reply.

According to our treaties with this monarchy, a Consul has no right to administer estates or to act as a curator for a deceased American citizen. Our consular officers are, nevertheless, subjected to a great deal of care and labor in acting in an intermediate capacity between the interested American claimants and the local authorities.

4. — GHENT..... p. 30. Disinfection of rags, and issuance of certificates of disinfection to accompany shipments of rags to the United States...

...Settlement of estates of Belgian subjects deceased in the United States,...

5. — LIEGE..... p. 32. Listening to the woes of Americans.

6. — RIO..... p. 45. Inseparable from an intelligent and effective discharge of the duties of this office, are numerous social obligations, a close study of the local daily press, of trade publications, of the daily fluctuations in currency, and of the transportation problems.

7. — VALPARAISO..... p. 54. Services to United States war vessels and naval colliers;...

8. — BARRANQUILLIA..... p. 79. Local passports to American citizens,...

9. — PORT LIMON..... p. 92. Visiting sick Americans; arranging for funerals of deceased Americans, and, at times, in the absence of a clergyman, officiating at the burial services; reporting their deaths to relatives and to the State Department; taking charge of their effects and settling their estates; performing notarial acts, and such other duties as naturally fall to the consular agent as a representative of the United States government.

10. — SANTO DOMINGO..... p. 103. Protection to Americans, Porto Ricans, and Cubans,...

11. — MACORIS..... p. 105. The duties connected with this office are the certifying of invoices, issuing bills of health, certifying landing certificates, noting and extending marine protests with the issuing of orders for the necessary surveys, protection of Americans afloat and on shore, including some 150 Porto Ricans residing here; the shipping and discharging of American seamen and the rendering of assistance to the captains of American vessels to sustain the necessary discipline while in port when called upon to do so.

12. — BOULOGNE-SUR-MER..... p. 116. The duties of this office mainly concern the issuance of bills of health to Trans-Atlantic vessels touching here, and seeing that our emigration laws are observed.

13. — HAVRE..... p. 123. Executing the emigration and quarantine laws of the United States,...

14. — NICE..... p. 143. Caring for estates of deceased Americans pending action by the executors.

15. — TUNIS..... p. 166. Every mail brings a batch of communications enclosing advertising prospectuses.

16. — BREMEN..... p. 177. Inspection of emigrants passing through Bremen en route for the United States. The North German Lloyd Steamship Company runs three steamers every week from Bremen to New-York or Baltimore, and every alternate week a fourth steamer is started bound for Galveston. Each of them requires three inspections of the emigrants, which makes on the average from nine to eleven inspections every week.

To illustrate : To get the steerage passengers ready for Tuesday's fast steamer in each week the following not inconsiderable work has to be done . On monday noon at 12.30 the baggage of the emigrants has to be inspected and all the bedding ordered into the disinfection chamber. At 1 p. m. the inspection of the emigrants themselves takes place and usually last still 2.30. Besides the Consul there are présent Doctor Peltzer, who is employed by this consulate, and one or two of the physicians of the vessel which is to start the next day. On this occasion every man, woman, and child ticketed for the steerage is vaccinated and his or her general physical condition examined into, special care being taken to detect diseases of the eyes and skin and lungs.

At 5 p. m. the second inspection takes place, beginning again with the baggage and continuing vaccinating and examining the second installment of emigrants, which frequently lasts till 7 p. m.

The third installment, comprising such emigrants as may have arrived during the night, is examined and vaccinated on Tuesday morning one hour before the steamer train leaves, which occurs almost always at a very early hour, between 4 and 9 o'clock. At this early inspection the Consul or one of his assistants must be present, because then all the various papers have to be signed that go to the United States officials at the port of destination. As already stated, these three inspections take place with every steamer leaving, so that there are from nine to eleven every week.

17. — BRUNSWICK..... p. 183. Attending to estates of

former citizens of Brunswick who have settled in America.

18. DRESDEN..... p. 190. The wants of the large American colony and the many visitors here make it necessary to keep a « Bureau of information », and a messenger to run errands, gather information, and act as interpreter for the great number who apply for assistance. Much time and labor is required to gather information necessary to answer letters from all parts of the United States regarding trade and commerce, estates, families and relatives in Germany, with similar inquiries from Germany regarding friends in the United States.

19. — FRANKFORT.... p. 195. Correspondence with consular officers in other countries, customs officers, and special agents, with a view to protecting the government of the United States against attempted frauds, and for the purpose of securing uniform action and co-operation; preparation of sanitary reports;...

20. — LEIPSIC..... p. 209. Americans coming to Leipsic often have mail addressed in care of the Consulate, which, at times, in order to be accommodating, has given no little trouble and annoyance. Tax cases as well as boarding-house troubles are now and then brought to this office for advice and settlement.

21. — GERA..... p. 210. The certification of invoices, together with the examination and valuation of many samples of dress goods requiring expert knowledge, are the principal duties of this agency.

22. — MAGDEBURG..... p. 211. The sugar industry alone affording him a vast field for study and investigation.

23. — STETTIN... p. 225. Supervising disinfection of rags, raw hides, etc...

24. — STUTTGART..... p. 228. There are 112 pensioners of the United States living in the Stuttgart consular district, and each quarter they call at the consulate to have the signatures to their pension vouchers certified.

25. — AUCKLAND..... p. 238. Pedigree certificates,..

26. — BARBADOS..... p. 243. Shipping and discharging seamen, certifying landing certificates, issuing bills of health, noting marine protest, extending marine protest, directing surveys of vessels, certifying passenger manifests, settling disputes between masters and seamen, and the relief and care of destitute American seamen.

27. — BELLEVILLE..... p. 252. Letters answering inquiries from Canadians, about 40 ; letters relative to appointment of examiners in pension cases about 25.

28. — PICTON..... p. 254. Sealing cars in bond.

29. — TRENTON..... p. 255. Emigrants' declarations,

30. — BRADFORD..... p. 263. Frequent calls are made upon the Consul to assist in the settlement of estates in the United States or in helping to collect money due claimants from such estates. Occasionally the Consul has a commission from some port of the United States to sit as a commissioner taking evidence. There are many applications for information concerning persons and property in the United States.

31. — BRISTOL..... p. 265. There were 421 applicants for relief at this consulate during the last fiscal year. Of

this number two were assisted at the expense of the United States.

32. — AKYAB..... p. 270. As no American ships have visited this port for many years, and there is no business done with the United States, the position of this station is honorary. Business inquiries from American firms are approximately 30 to 40 per annum.

33. — NEWPORT..... p. 281. The legalization of documents relating to the sale or transfer of land or other property, patent rights,..

34. — DUBLIN..... p. 303. Many inquiries are answered concerning the shipment of horses, cattles, and dogs, and from travellers and intending emigrants as to rates of duties and amount of goods that can be taken into the United States without the payment of duty...

Among the miscellaneous services rendered are taking depositions, serving citations, obtaining certificates of birth, marriages, and deaths, for persons desiring to prove title to estates, etc.

35. — BALLINA..... p. 304. The duties of this agency are mainly of a notarial character. Nearly every family in this district has some relative in America, and powers of attorney and conveyances have frequently to be executed here.

36. — GASPE BASIN..... p. 314. The principal duties of this office concern invoices, bills of health, protection of American fishing interests, etc.

37. — GLASGOW..... p. 319. The duties involved in this connection are disinfection of baggage, etc., where necessary, inspection of passengers and crew, taking oaths of

master and surgeon to passenger manifests, and completing same, and granting bills of health.

38. — LIVERPOOL..... p. 347. Application is also constantly made to the Consul for relief by persons representing themselves to be destitute American citizens.

39. — MANCHESTER.... p. 354. A large number of letters are received, mainly from manufacturers, merchants, dealers, and growers in the United States, who, desiring to extend their markets, write for full information, lists of names, standing of firms, etc., to aid in opening up a business.

40. — MONTRÉAL..... p. 361. Some get into trouble for petty offences, and require the assistance of the Consulate-general to get their penalties remitted. In serious cases, in which there has been the penalty of imprisonment in the penitentiary, there has been considerable labor and correspondence, often requiring visits to the Dominion authorities at Ottawa... Procuring for persons resident in the United States copies of marriage and death certificates, requires a great deal of labor and time, as marriages and deaths are only registered in the church of the parish in which the parties were married or died. As parties making the inquiries know nothing of the parish or church wherein the marriages or deaths were registered, much time and labor are involved in hunting up such matters, especially in cases where the marriages or deaths occurred many years ago. Inquiries are numerous as to Canadian tariffs; as to market for various kinds of goods; as to laws of Canada; as to municipal assessments and rates of taxa-

tion; as to minerals and other products of Canada, and upon almost every subject conceivable.

41. — OTTAWA..... p. 382. Ottawa being the seat of the Dominion government, the duties of the office are in many ways different from any in Canada. There is the regular work of certifying to consular invoices, also requests from time to time to attend to requisitions for criminals who have escaped to Canada...

42. — PRESCOTT..... p. 395. The sealing of freight cars,...

43. — ST.-JOHN..... p. 402. Manifests of lumber cut from American logs and shipped to the United States...

44. — ST.-THOMAS..... p. 410. Opening and re-sealing cars upon which repairs have to be made while loaded with bonded merchandise...

45. — SINGAPORE..... p. 418. Visé of passports for Philippine Islands...

46. — VICTORIA..... p. 448. Chinese certificates viseed, 31;

47. — GREYNA..... p. 461. Returned American goods and emigrants' effects...

48. — ATHENS..... p. 470. Viséing passports (and during the absence of the United States Minister), the issuing of passports);...

49. — QUEZALTENANGO..... p. 480. Official duties are mostly notarial and the protection of Americans...

50. — BOLOGNA..... p. 499. And letters from artists or students of America inquiring about University, Library, and works of art.

51. — TAMSUI,.... p. 526. Frequent questions with the authorities and labor disputes, sometimes of a serious nature, arise in connection with the American tea firms and their many hundreds of employees, and in the settlement of these difficulties the assistance of this office is frequently called upon... This office has had the wrecks of three American vessels to dispose of since 1898.

52. — GUADALAJARA..... p. 552. They (letters) come from invalids seeking to know the benefits of a warmer climate,..

53. — MONTEREY..... p. 557. This being an inland office, there are no bills of health proper, nor is there anything to do with vessels, but when a quarantine exists, as was the case some time ago on the border ports of Texas, the number of certificates given daily (Sunday included) to travellers, to the effect that they had not been in an affected district, was about forty...

54. — TAMPICO..... p. 563. Next to the correspondence, the sanitary examination of vessels leaving here for the United States and Cuban ports is the heaviest work,..

55. — VERA CRUZ..... p. 568. Sanitary reports of the Bureau of the Marine Hospital Service (weekly) 52;..

56. — ROTTERDAM..... p. 586. Disinfection of merchandise and correspondence...

57. — MANAGUA..... p. 591. Owing to its being at the capital of the country, and there being no diplomatic officer of the United States stationed here, assumes more the character of a diplomatic than a commercial agency, and does an immense amount of unofficial intervention for the

protection of American citizens and property all over the country, even from Bluefields and the Atlantic coast, both in another district. Every one desiring a prompt and unofficial settlement of his claims without appealing to diplomatic intervention, applies at this consulate for such aid.

58. — TUMBEZ..... p. 606. Protection of American property in case of revolution...

59 — PRETORIA..... p. 636. A complete record of the duties performed for the year is impossible. During the period from January 17 to June 30 1901, 268 letters were received and 159 written besides the despatches sent to the department.

The letters sent are divided as follows :

Release of prisoners from gaol.....	17
Trade reports to firms in U. S. A.....	38
Lost friends.....	57
Collections and remittances.....	22
Return of American citizens to their homes in this country.....	4
Estates in hand.....	24
Claims of American citizens for goods commandered	18
Licenses of citizens taken away by mili- tary authorities.....	3
Passes for citizens for free transportation to Europe.....	3

60. — BARCELONA..... p. 642. Three commissions to take testimony have been executed. A number of powers of attorney and other legal instruments have been drawn up upon request .

61. — BERGEN...., p. 661. A great many translations are done and many letters written for people of small means, for which no compensation is received.

62. — ZURICH...., p. 681. Giving numerous miscellaneous information as to schools, whereabouts of relatives on both sides of the ocean, etc...

APPENDICE B (1)

Extracts from a Report from the select Committee on British consular establishments together with the minutes of evidence and appendix. Parliamentary Papers : Session 1835, vol. VI.

P. III REPORT.

1. — That Your Committee are of opinion that the relaxation made in 1832 of the system pursued since 1825, of preventing Consuls from engaging in trade, was beneficial. They are of opinion that many cases may exist in which it is expedient that the functions of Consuls should not be mixed up with commercial transactions in the place where the Consuls reside ; but that in many others there seems no objection whatever to Consuls trading, if in consequence the services of a better class of persons can be obtained at a more moderate charge to the public : Your committee therefore recommend that no fixed rule upon the subject be laid down, but that the Secretary of State should exercise, as heretofore, his discretion in prohibiting trading to Consuls in certain places, and authorizing it in others.

(1) Questions and answers selected from the minutes and evidence.

P. IV REPORT.

2. — That your committee having examined the advantages to be derived from transferring the consular department to the board of Trade, are convinced that such transfer would be inconsistent with the interests of the Public service, it being in their opinion impossible to separate those functions of the Consuls, which must necessarily refer to the Foreign-Office, from their commercial duties, which may be connected more directly with the Board of Trade.

3. — 103. If any unexpected political event occurred in a state where the Consul resided, would he be expected to give information ? It is part of his duty to give every information upon that subject.

4. — 343. Are not his duties strictly and purely official ; is it not his business to do official acts, and obtain for merchants and ships the due execution of the laws of the country in which the ship arrives ; to make remonstrances to the local authorities, and if those remonstrances fail, to address himself to the minister resident at the capital of the country where he is placed ? Certainly.

5. — 344. Are any of those acts matters for which a practical knowledge of commerce is at all requisite ? Not in those acts certainly.

6. — 345. Then what are the acts that a Consul has to perform for which a practical knowledge of commerce is in your opinion necessary ? I conceive that a Consul is purely a commercial agent, and that the interests of the

commerce of the country for whom he is the agent, is the subject matter upon which he is positively engaged.

7. — 346. Did not one of the preceding questions enumerate acts to be performed by the Consul, which are by no means of a commercial nature, but purely of an official nature ? — Yes ; but the question was put to me, I was asked whether I confirmed the opinion given by Mr. Henderson that they should be distinct, political and commercial, and my opinion was that they should be commercial and not political.

8. — 347. — Then are there no acts which a Consul has to perform which are in their nature commercial ; all his duties are official or political ? — Official and commercial ; at present they are united with the political, but the question I answered previously was, that they should be divided, the political and commercial character.

9. — 348. Are not the acts which a Consul performs at a port somewhat analogous to the duties of a custom-house officer ? — In a measure.

10. — 354. How would it be possible for a Consul to afford any protection or assistance to trade in a foreign port, unless he was acting under the authority of the executive government at home, and in communication with the government either directly or indirectly, through the minister at the court of the country where he is placed ? — It would not be possible.

11. — 358. Suppose in any country, in which a Consul is stationed, political events happen materially interesting to

the English Government, do you conceive that it is not desirable that Consul should make known those events immediately to the government at home ? — Decidedly it is.

12. — 359. Is that a political or a commercial duty ? — It would be both.

13. — 360. — Suppose a merchant at a port where a Consul is stationed, to have just complaint against the authorities of the port for not properly administering the laws with regard to him, is it not desirable that the Consul should, on the part of the English Government, remonstrate and demand redress ? — Yes ; that is my feeling of commercial interest.

14. — 365. So that in saying that you consider Consuls to be purely commercial agents, you only mean that the greater part of their duties relate to matters which take their rise out of commercial transactions ? Certainly.

15. — 366. You do not mean to say that there is anything in their duties analogous to the trading transactions of a merchant actually engaged in commerce ; they neither buy nor sell as Consuls ? — No, not of themselves, certainly.

16. — 432. Have you any idea of the rate of salary that should be paid to Consuls ? — It is difficult for me to specify any amount ; they should be proportioned to the extend of the duties, and to the expense of living in the place.

17. — 456. Do you consider there should be allowances for outfits, or any allowances on the appointment of Cor-

sul, independent of his salary ? — I think there should ; on a first appointment there are considerable expenses, which must otherwise be met from the private resources of the Consul.

18. — 507. For assistance when your representations do not succeed ? — Yes ; but in many instances I have, with the sanction of His Majesty's representative at the Hague, communicated direct with the different Boards at the Hague, by which delays have often been avoided, and matter much more easily settled ; but this requires a personal knowledge of the heads of these departments, and it is obvious that in proportion to such personal influence, the information will be more or less easily an effectually gained. A Consul not trading, with a liberal allowance from His Majesty's Government, must stand upon a better footing than a merchant Consul.

19. — 658. You would define the duties of a Consul as being political, magisterial and commercial ? — I have always understood that there was something of a political character attached to it, but it has always been disavowed at the Foreign-Office that there was anything of the kind ; I can only say there must be something political attached to it ; for in a circular sent out by Mr. Hamilton, it was stated, that the Vice-Consul should be a man of « known sentiments. »

20. — 660. What power has a Vice-Consul to arrest and imprison a British subject ? — By the laws of Genoa they will not interfere between two British subjects ; if a seaman is guilty of any riot, he is brought before the Consul ; the mode is this, if a man has been guilty of any ill-

gal conduct on board a vessel, the Consul issues his order to take this man to prison ; he is handed over to one of the sbirri, or gens d'armes, who never enters the consulate and he takes the man to prison

21. — 661. It is the Genoese magistrate that commits the man, and not the British Consul ? — The British Consul issues a warrant addressed to the gaoler, and the magistrate does not interfere in it.

22. — 797. Are not the cases, for instance, in which, you have to protect the rights of the British subjects against the violation of treaties, rare, compared with the ordinary every day interference by the Consul in ordinary affairs ? — Not so very rare.

23. — 798. What duties belong to your office as Consul which you consider purely diplomatic ? — Acts of oppression or infractions of the treaty existing between the Brazils and England, compel the Consul for the time being to act in a kind of political character, to assume an importance that at other times does not attach to him. This arises from his post being so widely distant from His Majesty's envoy at Rio Janeiro. In cases of emergency it would ill become him to remain passive, to neglect matters of magnitude, and to shelter himself from the reproach of indifference and the risk of responsibility under the plea of « want of instructions. »

24. — 808. Supposing the captain was saved, and the vessel saved, and the cargo saved, would the Consul have a right to interfere ? — I conceive it would be his duty as Consul to interfere for he benefit of all parties concerned ; for the absent parties whose interests he alone is authorized to espouse and maintain.

25. — 924. Have you not known cases where Americans employ English persons as Consuls ? — I have not, but I believe there are several instances where the British Consuls have acted in the absence of an American Consul, so far as the protection of the citizens of the United States was concerned.

26. — 930. Would you not report them home ? — I would not ; because they were ultimately settled by His Majesty's minister. The last instance I recollect was, when a British subject was refused to be made a burgher, and not allowed to clear ships ; after much trouble, I succeeded, through the minister, in obtaining for him the right of clearing ships, without his becoming a burgher.

27. — 999. Are you aware of any instances in which the powers with which the laws of this country had armed the Consul were restrained, or disputed ? — I remember one case where the power of administering oaths was disputed ; where they were forbidden to administer oaths.

28. — 1.000. Where ? — In East Prussia ; the case that I have most particularly in mind occurred in Memel. The old navigation laws were then in operation, under which the Consul had the power of ordering a survey upon a stranded vessel. This power was exercised by Mr. Fowler, then Vice-Consul of Memel, and the fiscal authorities commenced proceedings against him, with a view to fine or imprisonment. Mr. Fowler pleaded his instructions and the law of England but neither plea was admitted ; and it was with the utmost difficulty that the envoy at Berlin and myself procured, as a matter of favor, that the proceedings should be quashed. They afterwards pro-

posed that instead of allowing foreign Consuls to administer oaths themselves, a person belonging to one of the tribunals should be adjoined to them, and administer the oath in the presence of the Consul. That arrangement I thought it my duty to refuse acceding to, and the matter rested there, until they subsequently allowed that British subjects might have oaths administered to them by the Consul for purposes connected with, and to be operative in this country.

29. — 1.002. Do you apprehend that foreign governments would generally object to grant privileges to our Consuls on the principle of reciprocity ? — No, I do not. At the same time there are some governments that would have no benefit from such a reciprocity, and therefore, perhaps, would not yield it ; for in such cases the benefit would be unilateral. Such governments as I allude to, do not send stipendiary Consuls, but employ local merchants, who could not assert privileges because of their civic relations.

30. — 1.043. You received more communications than an ordinary Consul would do, because you were partly a political agent, and had branch correspondents unrecognized by Government ? — Yes ; active and capable as the Prussian employes are, I have sometimes been enabled to anticipate them, and had such means of information that our envoy at Berlin was apprised by me of the Emperor Alexander's death, and what followed upon it, several hours before the Prussian government heard of those events. Of course this was not conveyed by the common post, but by estaffette, and I could charge an expense

of that kind if the occasion were admitted to be of such importance as justified the cost.

31. — 1053. Besides having a more defined jurisdiction, is there any advantage which Foreign Consuls have by which British Consuls suffer in the comparison ? — Taking the French Consuls for an example, I should say that they have several advantages over the English. In the first place, the French Consul is, *virtute officii*, chief of his nation where he resides ; the English Consul has a rank assigned to him, by an arrangement with the Admiralty, that places him between the major and lieutenant-colonel ; every captain of a rated ship-of-war ranks before him, and his local consideration must necessarily suffer by that. In some countries, Consuls have a corporate kind of disconsideration instead of a comparative one ; they cannot (*qua consuls*) be received at court. At Naples and in Denmark no British or other Consul-general could be presented, though the junior attaché to any mission would, of right, be received. Probably there are other courts where the same regulation excludes.

32. — 1077. Do not British Consuls exercise a magisterial authority in case of disorderly seamen and under what sanction ? — That is by prescription ; in most places they exercise a sort of petty-police authority, but I believe it is of very questionable legality. I have been threatened with actions for damages in two instances : one was in France, where a gentleman required his pretended ward to be sheltered from the designs of a young officer, and I caused gens d'armes to be placed at her door to prevent the elopement. In the other instance, the mate of a ship

had beaten his captain, incited the crew to mutiny, and carried weapons with the avowed purpose of stabbing. I required him to be kept in custody until there was a ship ready to send him home in, which caused an imprisonment of nine days at my cost for his subsistence. Proper as such a jurisdiction would be, I think if it had come to a trial here, I should have been cast in damages ; and the fact of the local authorities having left the parties to be dealt with by me, would hardly have operated in mitigation.

33. — 1169. Will you mention any instances ? — Amongst other instances in the public instructions, we are required to settle disputes between masters and mariners. Now the agreement entered into in this country between the master and the mariner if broken in a port of Spain, does not necessarily involve either party in a transgression of the law of that country ; therefore, I conceive that the Consul ought to be vested with a power to compel the parties to fulfil their agreement. If in this country a seaman chose to break the articles of agreement with his master, I being a magistrate of the county of Lincoln, if the offence occurred in that county, could commit that seaman to the house of correction to hard labor for 30 days, and compel him on coming out to fulfil that agreement ; and if the captain did not wish to have the refractory seaman again, there would be no difficulty in getting a substitute ; but in Cadiz, where there are no spare British seamen, and where the breach of an agreement made in England, is no transgression of the law of Spain the Consul has no control. I will state a case which formed a despatch of mine in 1825, upon this very subject. The whole crew of

a vessel walked into my consular-office one morning, headed by a sea lawyer, a clever Scotchman, who said, « Mr. Consul, we have come to tell you that none of us mean to go home in this here ship. » I said, « What is the reason ? » He said, « Sir, I do not consider the ship to be seaworthy. » I replied, « I am sure you ought not to go home in her if she be not, and as I happen to be an agent for Lloyds », as well as His Majesty's Consul, I will take care to ascertain whether those defects in the ship of which you complain really exist, and if they be such as you state, of course neither your lives nor the properties of the parties must be endangered ; but as I know that you came round Cape Horn in this ship to Gibraltar, (a long and boisterous voyage), where you were paid your wages, and where you re-entered to perform the voyage to England, how was it that you did not find out this unseaworthiness before ? » I however appointed three competent persons to survey the ship, and they reported that she was seaworthy. The crew, however, were not satisfied with this, and I took occasion to appoint another survey, composed of three other surveyors, upon this express condition, that the crew should go with the new surveyors, and point out those parts of the ship which they said were defective ; they could not point out the defects complained of, and the consequence was that they turned round upon me, and said, « We know the law as well as you do ; you have no control over us in this country, we have only our month's wages to forfeit for breaking our agreement, and there is an American in the bay that will give us 16 dollars a month, and a slaver that will give us 40 ; and therefore, as you cannot compel us, we will not go to England

with the ship. » The name of that ship was *The Garland*, of Poole, and the name of the master was Muxunthy. This occurrence formed the subject of a despatch of mine to the Foreign-Office, No. 38, in 1825, in which I asked that magisterial powers might be given to Consuls abroad ; but the reply was to the effect, that it would not be convenient for His Majesty's Consuls to be vested with the power of magistrates at home. The French government give their Consuls that power. When there is no ship of war in the bay the French Consul exercises the duty of police. The reply from this despatch was on the 20th. of February 1826 : there is a great difficulty in settling disputes between the masters and mariners, both parties require the occasional services of the Consul, who has no power to summon either ; no power to correct refractory seamen ; who has no power to compel the seaman abroad to fulfil the articles of his agreement made at home ; and hence, from this single case (and there are many of a similar sort that have occurred), your Committee will observe that I have been obliged to ship foreigners on board of English ships, because the English seamen refused to comply with the conditions of the articles of their agreement.

34. — 1170. From what nation do you consider we may take an example ? — I think the most perfect system is the French upon this point.

35. — 1188. Are there many duties which devolve upon you in consequence of that ? (Chaplain). — A great many, and some of them of a most painful nature ; such as visiting the sick, going through the hospital where an

infectious disease is ; being obliged to pass through wards where there are hundreds of people ; visiting such sick and dying persons, and burying the dead, are not consular duties ; yet no Consul would shrink from the exercise of them, if he felt the assurance that his presence administered comfort to the sick and the afflicted of his country : I, moreover, read the prayers of the Church of England, and a sermon within the consulate every Sabbath-day, to such Protestants as choose to attend.

36. — 1293. Have you any other papers, Mr. Bidwell, to put in ? — Yes ; papers which will show the Committee that Consuls are very frequently called upon to make representations to the local authorities upon the construction of our treaties with foreign countries. These papers, from the Consul in the Canary Islands, have reference to the case of a vessel which had arrived at one of those Islands, and having landed a part of her cargo, proceeded to the principal Island, Teneriffe, with a Spanish custom-house officer on board. One day, when the master and crew were below at dinner, the custom-house officer remained on deck, and when the master and crew came up from below, he had disappeared. On the arrival of the vessel in port the master and crew were arrested, and put into confinement, to account for the disappearance of the custom-house officer. The question turned upon the right of the British Consul under treaty to be present at the examination and trial. The right was at first admitted by the Spanish authorities, but afterwards was withdrawn, on the ground that the treaty gave that right to the Consul in commercial cases only, and not in criminal cases. A long correspondence ensued, which terminated by the Consul

being instructed to insist upon being present in such cases. Here are other papers which have been printed by order of The House : one set contains the correspondence with His Majesty's Consul-general at Hamburg, on the subject of the alleged complaints of British subjects ; the other, the correspondence on the subject of the arrest and execution of Mr. Boyd at Malaga, in 1831.

APPENDICE C

Reports relative to British Consular Establishments 1858 and 1871. — Parts 1, 2, 3, and. 4. — Parliamentary Papers. Session 1872, vol. LX and. LXI.

(These reports were sent in to the Foreign-Office by British Consuls in Answer to a list of carefully prepared questions Ed.).

N° 1. — BRAZIL. (Rio de Janeiro). — IV, p. 143

15. — The text books on international law are extremely vague as to the privileges and jurisdiction which may be claimed by Consuls.

N° 2. — PORTUGAL (Lisbon). — II, p. 43-45.

The duties which I am called upon to perform are partially enumerated in the General Instructions to Her Majesty's Consuls, and in the voluminous Board of Trade Instructions ; and a full statement of those duties would involve a recapitulation, paragraph by paragraph, of both sets of Instructions. Among the more important of them, however, I may mention the following : —

To perform marriages.

To register the births, deaths, and marriages of British subjects.

To intervene in the management of the temporal affairs of the British Church and Burial Ground at Lisbon, and to audit and forward to Government periodically the accounts of those Establishments.

To take charge of, relieve, and forward to their own country, British subjects (not seamen), under very stringent and difficult conditions as to the reimbursement of the money expended by me in doing so.

To administer oaths.

To take evidence on oath, whether orally or in the form of depositions.

To report to Government all alterations in duties on British shipping and changes in legislation affecting shipping and trade.

To furnish annually to Government a full Report, for my Consular district, on shipping and navigation, trade, population and industries, agriculture, public works and general subjects.

To furnish Reports whenever required, upon any special subject that may be selected by the Foreign Office or the Board of Trade.

To keep and forward Quarterly Accounts of Receipts and Payments with (1) The Foreign, (2) The Board of Trade, (3) The Admiralty, (4) The Treasury, (5) The War Office, these duties comprising, as regards the Board of Trade, a very elaborate, complex, and multifarious system of accounts, abstracts, and vouchers.

To keep a Fee Cash Book (of which a copy is forwarded quarterly to the Foreign Office).

To keep, (1) A book of Protests, (2) A book of Protests Extended, (3) A book of surveys Extended, and to grant copies, when required, under my hand and seal, of all such Protests noted or extended, and of all such Surveys Extended, (4) A full register of all correspondence to and from the Consulate under five or six different heads, (5) A Letter Book, into which are copied all my despatches and letters to the Foreign Office, Board of Trade, other Government Departments, Her Majesty's Mission, my Vice-Consuls, and to all other persons.

To administer, in certain cases, the property of British subjects dying within my district.

To issue certificates for passports.

To grant certificates in regard to various matters of fact.

To perform a variety of other Notarial acts, such as attestations of signature, legalization of power of attorney, etc.

To superintend, direct, and correspond with nine subordinate Vice-Consuls at the outports of my district.

To wait upon the officers commanding Her Majesty's ships upon their arrival in the Tagus, to correspond with and render them every assistance in my power as to the maintenance of discipline ashore, as to the purchase of coals and provisions, and the execution of repairs, etc., to certify rates of exchange and prices current. To pay pilotages for, and issue bills of health to, Her Majesty's ships. To decide all slight police cases in connection with seamen belonging to Her Majesty's ships. These cases, which are very numerous when the Channel Squadron winters, as it mostly does, at Lisbon, are referred to me by the courtesy

of the local authorities. To identify and forward to their respective ships, stragglers and deserters from the squadron, keeping the local police informed of the rewards which are issued for their apprehension.

To furnish annually to Government a full Return of British shipping frequenting the ports of my district.

To keep a Register of every British merchant-vessel staying forty-eight hours in the port, in which are specified a variety of particulars in regard to the ship, master, owners, consignees, inward and outward cargo, etc.

To intervene in disputes between masters and consignees of British merchant-vessels, and more especially between such masters and the consignees of the cargo ; and generally to advice and assist the master in all his relations with the port authorities in case of collision or infraction of harbour, police, or sanitary regulations. These functions (and those connected with the settlement of disputes with the crew, hereafter referred to), are amongst the most onerous of those discharged by the Staff, involving as they do, unlimited demands on time and patience, and interrupting, often for hours, the heavy clerical work of the office.

To note and report immediately all Quarantine measures adopted by the Portugese Government.

To intervene, if required, in all questions respecting the sales and mortgages of British ships abroad.

To report to the Board of Trade, with a series of minute particulars, every casualty happening to a British merchant-vessel within the Consular district.

To take charge of the ship's register and other papers

in case of her loss or sale, etc., and forward them to England.

To give personal assistance, protection, and advice, in all cases of British vessels wrecked within the district ; and frequently to take charge of the effects saved, sell them for the benefit of all concerned, and remit the proceeds.

In regard to all masters and seamen of British merchant-vessels my duties, in the words of the Board of Trade Instructions, « are very onerous and important ». I am bound to aid the master and officers in maintaining discipline on board ; to decide summarily all disputes arising among the members of the crew, or between the crew, on the one hand, and the masters or officers on the other. In fact, the Consul acts as a sort of special providence on behalf of shipowners, shipmasters, and crews ; interposing to save them from the effects of their own negligence, rashness, quarrels, and misfortunes. If a seaman is sick, I send him to hospital ; if he dies I bury him ; if he recovers I send him back to his ship or to his native country. If he is shipwrecked I take charge of him, feed, cloths, and pay his travelling expenses. I am bound to interfere at every turn to protect him-against himself : his shipmates, his officers, his captain ; against scurvy, short or spoiled provisions, unseaworthy ship's and crimps ; and to listen to his complaints and devise, if possible, remedies for them ; nor are foreigners serving in British ships, nor even deserters, debarred from a claim to these services from me. I am, bound moreover, to sanction all engagements and discharges of seamen in British ships ; to report their desertions or deaths ; and in the latter case, take

charge of their effects, sell them, and remit the proceeds ; to indorse all these changes, in much detail, upon the ship's articles, of wick I have the custody while the ship is in port. I am bound, moreover, to keep a voluminous register of all particulars in regard to the shipment, discharge, desertion, relief, or death of seamen, British or foreign serving in British ships, and to forward a copy of such register to England by every mail ; and to substantiate my receipts, payments and dealings generally with a seaman's wages, effects, and relief, by a series of a dozen or more elaborate forms. In extreme cases I am bound to summon Naval Courts for the purpose of inquiring into casualties, of investigating crimes committed on the high seas, and in cases which cannot be dealt with summarily, of committing persons for trial.

At these Courts I am generally President of the Court, Counsel for the prosecution and the defence, Judge of the law, and, in a great measure, Jury as to the facts ; and entirely Reporter ; and this without any precedents to follow, or any rules of procedure to guide me. I may add that I have known a Naval Court more than once to sit at the Consulate for five or six days, from 10 A. M. to 4 P. M., to the interruption of all current business ; the proceedings requiring the undivided attention of the Vice-Consul and of myself.

Besides the above functions, which come mainly under one or other of the sets of instructions, it is among the duties which are imposed by law, custom or courtesy upon Her Majesty's Consuls, to answer all questions put to them orally or in writing, and to give advice upon every conceivable subject which British residents, visitors, or

mariners, may submit to them ; to answer, prepaid, a host of letters, which are for the most part, insufficiently prepaid ; to forward (and in many cases pre-pay) letters lying at the Poste Restante ; and to subscribe to a variety of local charities.

The duties I have above enumerated are those which I am actually, not constructively, called upon to perform ; and I am far from having exhausted the list even of these. In fact, I believe it may be safely affirmed that no Consul can say of any particular act that he may not be called upon to perform it at some time or another ; and it may with equal truth be asserted that no other public servant in any Department is responsible for the due execution of such a vast variety of heterogeneous and ill defined duties.

Some adequate idea of these might, perhaps, be conveyed if I could append to this Report a photograph of the Consulate office as I have often seen it, filled to overflowing at one and the same time with half-a-dozen shipmasters desiring to report arrival, or note protest ; with a shipwrecked crew waiting to have their claims to clothing investigated, to be provided for, and be sent home ; with six or eight Portugese police officers in charge of double the number of police cases from the Channel Squadron ; with a shipmaster ready for sea, clamoring for copies of his protect and surveys ; with travellers waiting for passports ; and residents begging for attestations of powers of attorney to be sent off by the day's post ; and all this to be attended to by three persons, who comprise the whole of the Consular Staff, and who would generally

have quite enough to occupy them during office hours in the clerical work alone.

N° 3. — GREECE (*Piræus*). — I, p. 210.

English travellers likewise freely avail themselves of the Consul's advice and assistance, and have, apparently, a high opinion of Consular abilities, as he is expected to settle disputed accounts with hotel-keepers, etc., and to hit to a nicety the exact price which should be charged by muleteers, hackney-coach drivers and, others.

N° 4. — ITALY (*Rome*). — I, p. 259.

.... It may be particularly mentioned that, owing to the present state of self-seclusion at the Vatican, strangers cannot be admitted except through their Consul. I receive from the Vatican twenty-four tickets each week for admission to the museums, and occasionally, also, some for the galleries and loggias of Raphael. In general, the Consul is considered as the proper quarter for application in all cases where British subjects require official protection and assistance, and whenever they are in want of being instructed as to the antiquities and the arts, local laws and customs.

N° 5. — FRANCE (*Marseille*). — I. p. 304.

..... Our travellers of both sexes occasionally lose their luggage whilst travelling by packet or railroad. A missing lady's bag containing a few trifles, an interesting note-book or a scent-bottle, carelessly left in some railway carriage, or stolen on the way, will cause the Consul an

infinite amount of correspondence in the attempt to recover the same.

N° 6. — NORWAY (*Christiania*). — II, p. 248.

In 1858 British travellers and tourists did not number 500 ; they now reach about 2.000. Many of these look upon the Consul as a sort of gentleman Commissioner, or local Encyclopoedia, paid by Government for the use of all British subjects, who too often monopolize his time, and occasionally put him to no small expense.

N° 7. — GERMANY (*Hamburg*). — I, p. 185.

..... There appears to be no objection to the use of stamps for the collection of fees ; but should that system be adopted it would be well to permit Consular officers to use their discretion in giving them free of charge, as signatures are at present sometimes given to persons unable to pay the fee, a separate account being given of such stamps at the end of the year or quarter.

N° 8. — ITALY (*Turin*). — I, p. 283.

The faculty accorded to French Consular officers of making a reduction in certain of the higher fees of one-half, in the case of persons too poor to pay the whole fee, but not entitled to entire exemption might, perhaps, be adopted to advantage.

N° 9 UNITED STATES (*New-York*). — IV, p. 51.

I receive, on an average, a letter of introduction, or of recommendation for every day of the year ; while not a day passes that I have not several personal applications

for influence in procuring situations or employment, which the applicants appear to think I can command at will. In the eddies of New-York British subjects turn up from all parts of the world-aventurers for employment, or, at least, subsistence ; musicians, artists, surgeons ; ladies bent on setting up boarding schools or boarding houses ; engineers, mechanics : youths seeking situations as clerks ; servants in search of employment, etc., etc. Of these, not a few soon come to grief, and naturally fall back upon the Consul. As a matter of course he is expected to be banker to parties astray and waiting for their « expected remittances ». If he complies with their requests (and in many instances he cannot avoid it), he suffers accordingly. I am also, by many persons at home, who must fancy the Consul's office to be a sinecure, made an involuntary trustee of wayward youths and broken down members of families, whose cares and difficulties are a source of no little anxiety as well as of troublesome correspondence.

Again, owing to a wide-spread delusion that the special function of the British Consul is to afford pecuniary relief and assistance to his countrymen, and that he has an illimitable fund at his command for the purpose, good people who listen to the complaints of British subjects, or persons of British extraction, have no hesitation in charitably urging such cases upon the attention of the Consul. These references, which are incessant, also involve, not only time and trouble, but inevitable pecuniary contributions.

At the time I took charge of this Consulate, and for so-

me time afterwards, the annual expenditure, on the public account, for the relief of distressed British subjects, exceeded the sum of 200 l. The Government having wisely determined to check an expenditure which would otherwise extend illimitably, and grow into an abuse, I have rigidly carried out their instructions, and grant relief, on this score only in a very few and exceptional cases, the amount now expended being not more than 30 l. a-year, I need hardly say, however, that the necessary result has been an unavoidable expenditure on my own part to a larger amount than I can afford.

I would occupy too large a space to describe in detail the multifarious duties not represented in the fee list which I am called upon to perform, and which subject me to constant interruption and absorb a large portion of my time. Day after day have I been driven off from the discharge of pressing and important official duties by the pressure of these interruptions. I have been besieged in the evening at my own house ; waylaid on my way to and from my office, and have found it practically impossible to escape these irregular burthens. During the present year, among special matters, I have disposed of two extradition cases ; one of them lengthy and important in its legal bearings.

N° 10. — ITALY (*Turin*). — I, p. 284.

British Consular officers are sometimes placed in a difficult position with regard to the relief of distressed British subjects, not seamen, who may be handed over to them by the local police to be forwarded to England, a course not always in accordance with their instructions.

An understanding come to on this subject with foreign Governments for the transmission of paupers to their settlement at reduced rates, through the police, under the superintendence of the Consuls, might effect a great improvement in this matter, and tend to diminish the number of applicants for relief.

N° 11. — PERU (*Arica*). — IV p. 172.

..... I have been compelled to take immediate political action, and have often been called upon to mediate between contending parties. It has been my good fortune on many occasions to prevent useless effusion of blood. Under such circumstances, too frequent in Peru, the duties of the Consulate are very onerous and harassing, besides entailing very heavy expenses, for as one side or the other prevails, the defeated seek an asylum in the Consulate, the refusal of which humanity forbids ; and it is often days before I can so arrange matters as to release myself from this heavy expenditure.

N° 12. — FRANCE (*Réunion*). — I, p. 159.

The coolies avail themselves of this privilege to the fullest extent, when impediments are not placed in their way by the local authorities.

All their griefs, social and other, their complaints against their employers or the local officials, claims of every description, even diseases, are all submitted to the Consul, who is expected to enter into the matter, and obtain redress for the applicant, or suggest a remedy.

To give some idea of the extent of this business, I may mention that, in the last three years, 1,600 different ap-

plications have been transmitted from this Consulate to the local Government, many of them leading to protracted and disagreeable correspondence besides.

It is no easy matter to sift contradictory evidence, for the evidence always is contradictory, and what the Coolie swears to roundly, the Creole as confidently denies.

Hence the Consul is placed, more or less, in the position of an arbitrator between the coolie, his employer, and the local Government, and, to a certain extent, in a position of antagonism to the two latter. It is, unfortunately, beyond doubt that the coolies have but too much reason to be dissatisfied with the treatment they experience, and let the Consul show ever so much energy and good-will to defend them, his efforts are in too many cases unavailing.

So long, however, as the Convention lasts it will be necessary to maintain a Consul at Reunion, unless Her Majesty's Government are prepared to submit to the coolies being reduced to a condition tantamount to slavery.

N° 13. — ITALY (*Cagliari*). — I, p. 230.

Giving advice and protection to British Mining Companies and their employes from the attack of banditti and other lawless characters hovering about in the vicinity of their mines. « For example, during the spring of the year, the Secretary of the Monte Albi Mine (in this island) had his horse shot under him, and narrowly escaped with his life. The obtaining of an escort and also a permanent guard of Carbineers through the Local Authorities being impossible, application had to be made to the British Minister at Florence. These local matters always give much

work in the Consulate, as all measures have to be tried with the authorities of the place prior to soliciting the assistance of Her Majesty's Minister.

N° 14 — BRAZIL (*Ceara*). — IV, p. 123.

The position of the Vice-Consul is very inferior to that of his colleagues for France, Portugal, Spain, Switzerland and Italy. These powers have special Consular treaties with Brazil, by which the Consul is delegated to administrate and liquidate the affairs of all deceased subjects of their respective Powers. This affords, not only a source of remuneration to the Consulate, but also a great amount of protection to the interests involved, as, in all cases where there is no Consular Treaty, the liquidation takes place under native Authorities, at a cost of about 30 per cent, with a delay equivalent to a loss of near 10 per cent, more. Were there any such Treaty between Great Britain and Brazil, the Consular position would be much improved, and the British interests involved much better protected.

N° 15. — ITALY (*Venice*). — I, p. 288.

The duties I am called upon to fulfil, besides those indicated by the foregoing statement of business, are to solemnize and register marriages, to register births and deaths of British subjects, to assist at and direct the interment when no relative is present, and, in company with the officer deputed by the Tribunal, to make an inventory of the personal property and effects of the deceased, which are confided to his custody by the Tribunal till released,

after the payment of all local debts, to be then delivered to the executors or rightful heirs ; and generally to support British interests by every means in my power ; to aid, by my counsel and support with the local authorities, British subjects who may have need of my protection, to watch over the political and commercial interests of my country, and inform the Government of all circumstances which may affect the welfare of either.

N° 16. — ITALY (*Leghorn*). — I, . 252.

....Carrying on lawsuits on behalf of shipmasters and others, who cannot conveniently do so in person, etc.

N° 17. — ITALY (*Turin*). — I, p. 284.

That portion of paragraph 18, certificates, which refers to the attestation of affidavits by Consular officers might, perhaps, be modified to advantage. As the clause at present stands, it might almost be considered that, if a Consular officer affix his signature to an affidavit detrimental to the character of another, he supports the charge, and excuses may arise, even when no suit is pending before a Court of Justice, in which an affidavit of this nature could not fairly be refused reception. To avoid any inconvenience, might not the attestation clause state that the affidavit has been drawn up on the responsibility of the juror for future legal uses, and that the Consular officer has attested the same, solely as a declaration made before him and in entire ignorance of the merits of the case.

N° 18. — ITALY (*Naples*). — I, p. 256.

.... Amongst these may be mentioned translations of documents from Italian into English, or certifying the correctness of translations already made ; and it is usually found that the shortest way is to have the document translated in the office at once, as correcting and putting in order a bad translation takes more time. For this no fee is chargeable beyond 5 s. for seal and signature to the certificats, attesting the correctness of the translation.

N° 19. — ITALY (*Turin*). — I, p. 283.

The right of taking depositions, of preparing wills of subjects of their country, and of performing all other notarial acts ; of receiving, in conformity with the laws and regulations of their country, all contracts between subjects of the same and subjects or other inhabitants of the country in which they reside, and even all contracts between the latter only, provided they relate to property situate, or business to be transacted in the territory of the nation to which the Consular officers belong. Copies of all such Acts to be received as legal documents ; the right of translating and attesting all documents proceeding from the authorities in their own country which shall have the same legal effect as if translated by the sworn interpreters of the country of their residence.

N° 20. — FRANCE (*Saigon*). — I, p. 162.

10. The duties I am called upon to perform are multifarious and exceedingly onerous. All the work of a Di-

plomatic and Political Agent devolves upon me. At every levee of the Governors's, and at every political demonstration I am expected to attend. I have to accompany the British naval officers and Political Agents visiting the Governor and other officials, and act as interpreter at their interviews. I have to receive British Government and naval officers visiting the port, besides French and foreign diplomatic agents stationed here, which, during the three years I have had the honour of holding the appointment has entailed upon me considerable expense.

Nº 21. — SPAIN (*Puerto-Rico*). — II, p. 215.

The duties of the Consulate of Puerto Rico are of a political as well as a commercial character; the Consul is under the control of no Minister, and has nine Vice-Consuls under his jurisdiction. He acts solely upon his own responsibility, and corresponds directly with Her Majesty's Secretary of State. His political duties are of a delicate nature, as they relate to questions upon which the Spanish Government is particularly susceptible, namely, those relating to Slave Trade, Slavery, the Coolie Trade and Emancipation; and upon the no less delicate subject of nationality respecting persons complaining of being kidnapped from British Colonies and held in slavery, or those who are accused of complicity in the Cuban Insurrection. In addition to these the Consul has latterly been engaged in negotiating Postal contracts.

Nº 22. — ITALY (*Ancona*). — I, p. 220.

6. This Consulate is both political and commercial, all matters concerning political movements being duly repor-

ted to the Legation, or, if considered of sufficient importance to the Foreign Office, with a duplicate to the Legation. Ancona being a strongly fortified position, and the chief city of the province, the political movements of the last few years made it rather important.

N° 23. — U. S. (*Charleston*). — IV, p. 2.

6. The Consulate at Baltimore, with jurisdiction over six States, as before mentioned, is a commercial one, though, as at other Consulates in the United States, it is the duty of the Consul to keep Her Majesty's Minister at Washington informed as to the events of a political importance occurring within the district.

N° 24. — ITALY (*Turin*). — I, p. 283.

16. Article XIII of the Treaty of Commerce and Navigation, concluded between Great Britain and Italy on the 6th. of August, 1863, containing the most-favored-nation clause, British Consuls are placed on a footing of perfect equality with the Consular officers of other nations with which special Consular Conventions have been concluded. The only limit to their exercise of the jurisdiction granted to their colleagues in pursuance of special Treaty stipulations would be met with in the laws of Great Britain, and not from any act or opposition on the part of the local authorities.

N° 25. — ITALY (*Naples*). — I, p. 265.

This Consulate-General is called upon to perform many duties in connection with shipping and otherwise, for

which no special fee is chargeable, but which may, perhaps, be considered as belonging to the ordinary duties of the office ; for instance, attendance out of Consular office, as occurred within the last few days, when a gentleman belonging to this Consulate-General had to be present on two consecutive days on board a British vessel in the harbour, as well to interpret for as to watch the interests of the master during an inquiry by the Italian authorities relative to the death of a seaman, who had been accidentally drowned. On the same occasion the depositions of the crew of the vessel and some other English seamen had to be taken at this office, also without charge. There are also frequent occasions when the intervention and interpreting of the Consulate-General is required on behalf of masters of British vessels and of numerous travellers, both with the Customs and Police authorities, relative to alleged infractions of the Customs Regulations, robberies, and difficulties of various kinds...

N° 26. — ITALY (*Genoa*). — I, p. 244.

It must be remembered that an average master of a British sailing-vessel is, when once ashore, about the most helpless animal in existence. He is ignorant of the language, and in general of the ways and manners of the people — generally he is so poor a man of business that he is not even able to make out correctly a seaman's account of wages — still less is he capable of making his own calculations of freight, exchange, etc., even if all goes right ; and of course, if he once gets into difficulties with his merchant, he would be all at sea if unassisted. But, besides these everyday matters, there are often cases where

shipowners use the services of the Consul without scruple in doing work gratuitously, that if done by a merchant would be heavily charged for. To cite an instance : a few weeks ago a shipowner wrote to me that a vessel of his would shortly arrive at Genoa, and he had reason to fear the master was a drunkard, and he begged me to watch him, receive and remit his freight, and if I thought it expedient, dismiss the master. The vessel arrived very shortly afterwards, and though I am happy to say the master did not turn out a drunkard, I had to take on myself the responsibility of receiving and remitting the freight, and of settling all the ship's accounts and disbursements whilst here ; and of course, gratuitously, there being no provision for such a case in the tariff. Another case was that of a small schooner which arrived here in command of a Spaniard, who held papers under which he purported not only to be master but to have power to sell her ; whereas, he had swindled the owner, who lives in New York, to almost the full value of the ship, and had incurred debts in various places on the vessel. In this instance I took the responsibility of detaining the vessel, advanced money from my own pocket to pay off the crew, and had months of unpleasant legal work, for which I received the warm thanks of the owner, but no payment either for myself or Her Majesty's Government.

N° 27. — ITALY (*Sicily*). — I, p. 264.

To relieve seamen when distressed, either by maintaining them until an opportunity offers of sending them home — by sending them to the hospital, where I visit them occasionnally and pay the medical charges — by providing

them, when shipwrecked, with clothing ; or by paying their travelling expenses to the port of shipment.

N° 28. — GERMANY (*Hamburg*). — I, p. 181.

..... When the disputes as to the amount of wages due are settled, disputes in which the authority given to the Consul merely to act as an arbitrator is often insufficient, they are frequently renewed again with reference to the mode of payment, which is usually in Prussian silver dollars, a currency to which seamen occasionally manifest a decided repugnance, only to be removed with difficulty.

N° 29. — U. S. (*Boston*). — IV, p. 11.

The denial of jurisdiction to the British Consul, at this port, greatly interferes with the performance of his duties and the carrying out of his instructions, and very injuriously affects the British shipping interest, by forcing the owners and masters into troublesome and expensive litigation with their crews, and by promoting desertion and general demoralization amongst the seamen. It involves, moreover, the anomaly of entire immunity for offences committed on the high seas in British ships coming to this port, for the Courts here do not take cognizance of such offences, and even in regard to those referred to in the Extradition Treaty, would not allow the Consul to take depositions to serve as evidence for the detention of the offender.

N° 30. — U. S. (*New-Orleans*). — IV, p. 29.

Individually, the French Consul is exempt from all taxation, direct or personal, by Federal, State, or Municipal

authorities. His office and dwelling are absolutely inviolable. The powers that he can in no case or under any pretext, invade to seize or examine papers or property deposited therein. Such a sanctuary would have been invaluable to British subjects during the late war between the States. He cannot be compelled to appear before the Courts as a witness, but his testimony, if required, may be requested in writing, or taken orally at his dwelling. He has exclusive control of the internal order of the merchant vessels of his nation, and alone takes cognizance of any difference that may arise either in port or at sea, between captain, officers and crew, without exception, and particularly with respect to the adjustment of wages and the execution of contracts. The Local Authorities may not upon any pretext interfere in these difficulties, but on the contrary must forcibly aid the Consul to arrest and imprison the crew when he may deem it necessary. These are valuable privileges and powers, and the more so because they are practical and can be turned to good account every week in the year. They are greatly enhanced when you take into consideration the generally low character of the Municipal Courts of nearly every large city of this country, and (to say the very least) the doubtful and undignified practices that so often characterize their proceedings. To illustrate the propriety of not allowing the difference between captain and crew to come before such Courts, or any Courts I will state a case the parallel of which occurs almost weekly. A ship is ready to sail ; a sailor becomes mutinous, and refuses to do duty ; the captain in most cases — exerting only his lawful and reasonable authority — compels submission, the sailor escapes to shore, employs

an attorney, makes a pecuniary demand for imaginary bodily injury, or for wages never earned, say for the sum of ten pounds. Immediately the captain is cited before one of these Courts to answer. He has now two alternatives : first to employ counsel to defend his case, or secondly rather than delay the sailing of his ship — incur the expenses of an attorney and the costs of the Court (together certain to be greater than the demand), compromise as best he can, and pay the unjust claims.

Generally this latter course is adopted. Such an injustice cannot be inflicted upon a French or German ship. We know of no commercial or political advantages resulting to Consular appointees, unless it be immunity from personal taxation, and from militia service in times of peace or war.

N° 31. — GERMANY (*Hamburg*). — I, p. 185.

15. Consular Privileges. — There are no other privileges enjoyed by Her Majesty's Consul than exemption from taxes, Customs duties, and the local obligations of citizenship or residence. The temporary arrest of seamen for misconduct or desertion is readily granted by the Hamburg police upon the request of the Consul. The local authorities are also cordial and obliging in the communication of information when requests are made to them for the purpose.

N° 32. — GERMANY (*Konigsberg*). — I, p. 191.

19. I would beg to suggest that, in cases of Naval Courts, the Consul should be supplied with printed forms of summonses for the parties interested, and the witnesses,

and likewise for the general introductory method of constituting and conducting such Courts.

I am not aware that any other nation has a similar institution. A form of oath to be used in case of foreigners as witnesses would likewise be desirable. Foreigners can, of course, object to appear as witnesses, or to pay any attention to such a Court, or might even consider an oath in connection therewith as not binding on them, and British subjects by putting their affaires in the hands of a local lawyer, could probably bring about conflicts as to the prerogatives of the Courts of the country which might lead to difficulties.

N° 33. — ITALY (*Genoa*). — I, p. 243.

15. The privileges enjoyed by Her Majesty's Consuls in Italy are those secured to them by the Commercial Treaty signed in Turin on the 6th of August, 1863, which containing as it does, the most-favored-nation clause, procures them the benefit of the more extended operation of the Consular Treaties between Italy and France, and Italy and the United States. The chief privileges I enjoy under these Treaties, taken together, are immunity from direct taxation whether state or municipal ; from arrest ; from military billetings ; from service in the army or national guard ; from being bound to appear in Court as a witness, and from serving on a jury ; inviolability of my office and dwelling ; exclusive jurisdiction over all differences which may arise, either at sea or in port, between masters and crews of merchant-vessels of my own nation, including power to arrest, not only deserters, but others of the crew when deemed necessary to confine them.

N° 34. — FRANCE (*Marseilles*). — I, p. 304.

..... Several of the Consulates here, in accordance, with these Conventions, take charge of all wrecks, and have the entire management of the property of their countrymen that may be cast ashore. In the case of the wrecks or stranding of an English vessel, the French maritime authorities assume the entire management thereof.

N° 35. — BRAZIL (*Pernambuco*). — IV, p. 112.

From the above it may be seen that the British Consular officer's position, as compared with that of his colleagues, of France, Spain, Italy, Switzerland and Portugal, is very inferior as regards jurisdiction. None of those important rights are granted to him, not even by courtesy at the present day, and British interests suffer grievously thereby. This anomalous standing in Brazil, of all countries so indebted to the people and Government of Great Britain, from its independence to the present day, for its material progress, is one calling for earnest attention and remedy. Advantage is here taken to put a case in point. The British ship « Woburn Abbey », was wrecked about 90 miles to the north of this port in July last year. Information of this event was obtained, as in every other case hitherto, from private sources. By the timely steps taken, and assistance brought to bear by this Consulate, nearly all the ship's stores, apparel, and a portion of the cargo was saved and brought to this the nearest port, but only after persevering exertion and ten days' labour amidst breakers and heavy weather. The hull, however, was still entire, with the greater portion of her cargo still on board ;

but, fearing the heavy charges and other obstacles, it was deemed expedient to dispose of the vessel as she stood, and also the saved cargo by public auction, without delay. Due notice of this was given, as customary, to the Custom-house authorities ; but the Juiz do Commercio claimed the right, as being within his province, to have sole jurisdiction in the matter, and three weeks were lost before the whole of the property connected with this wreck was sold, realizing about 1,400 l. only. In previous cases this amount would have been taken to the Custom-house, the inspector of which would, upon requisition, have handed over that money at once to the Consul, less the amount of the duties, but on this occasion, the Inspector of Customs refused to deliver the money when applied for, stating that he had no authority to do so, that the Juiz do Commercio had prohibited him from so doing. The Juiz do Commercio also refused upon the ground that the Consul could not take possession of the money from a British wreck unless he could produce a power or authority from the owners to do so. Finding such an essential and most primal of the functions of a Consul thus set aside, the case was referred to Her Majesty's Chargé d'Affaire at Rio de Janeiro.

Up to the present, the money in question is still in the hands of the Juiz do Commercio, the salvors and owners in England still without their due, and no modification or definition as to right or mode of procedure for the future obtained.

Nº 36. — BRAZIL (*Rio de Janeiro*). — IV, p. 143.

The Brazilians, in concluding these treaties, have ne-

cessarily stipulated for reciprocity, and with regard to Great Britain no treaty exists, as British law is opposed to permitting the interference of Foreign Consuls, in the matters referred to, within Great Britain.

N° 37. — BRAZIL (*Rio de Janeiro*). — IV, p. 145.

A somewhat curious idea exists with regard to the qualifications necessary for a Consul.

It is the common belief that the training and requirements of an average diplomatist should necessarily be of a higher character than those of an average Consul.

But as far as the more solid acquisitions are concerned, to be really useful in his way, he should not only possess all the technical knowledge of an average diplomatist, but a considerable range of acquisitions beyond.

This fact did not escape the penetration of Mr. de Talleyrand, who, as the most successful diplomatist of his day, may be regarded as an authority.

He said : « Après qu'on a eu un succès considérable comme diplomate, combien de connaissances utiles il faut acquérir pour être un bon Consul ? »

Three-fifths of all the matters which may become international questions are taken in the first instance before a Consul, and the larger the number of these disagreeable questions which he can strangle in their infancy, by the address with which he disposes of them, the greater will be his utility to the State which maintains him.

N° 38. — PORTUGAL (*The Azores*). — II, p. 29.

...I shall merely observe that, in common with many of my colleagues, I have found that the position of a Consul,

even at a commercial port, is necessarily such, that whether he will or no he is regarded by all those with whom he is brought in contact as, *ex-officio*, a political official. He is treated by the local authorities and is styled by the local press as « the representative of his Government » ; and if, as is doubtless desirable and necessary for the efficient performance of his duties, he is on terms of intimacy with those authorities, it is only natural that occasions should frequently arise when the political information which he may be able to procure from them will be of real value, as much to his diplomatic superior as to the Foreign Office itself. Of course this argument must vary in intensity according to circumstances, and will be found more strictly applicable to consular ports which are situated at a distance from the capital, and consequently from the residence of the Ambassador or Minister. As regards my own individual experience, limited to a sojourn of two years in a comparatively remote and unimportant group of Islands, I can aver that the influence in favour of public or private British interests which I was enabled to exert with the Portuguese Authorities, was certainly due to the fact that Her Majesty's Consul was regarded as something more than a purely commercial agent of his Government and received a consideration in consequence, somewhat analogous to that accorded to a Diplomatic official. The recognition of the political duties of consular officers made in the last paragraph of page of the general instructions has, for these reasons, always appeared to me unnecessarily scanty and grudging. I am quite aware that it would be inexpedient to encourage any general idea that Consuls had political functions of importance to perform.

I can appreciate the impolicy of stimulating any tendency that they may have to arrogate to themselves privileges and immunities to which they have no claim ; and the danger of fostering unduly any propensity they may have for mixing themselves up with the local or general politics of the country in which they reside ; but I imagine that men who in the judgment of the Secretary of State are fitted for the financial and quasi-judicial responsibilities which an important consular post entails upon its occupant, may be safely credited with such an amount of discretion as will insure their not abusing a more distinct recognition of their duties as channels of political information to the superintending diplomatic mission. With this end I cannot conceive that there would be any danger in making it obligatory upon Consuls at commercial ports, of the first importance, to supplement their Annual Commercial Reports with such further observations on political matters as may be suggested to them by their local knowledge; such Reports of course to be of a confidential nature, and not for publication in a Parliamentary Blue Book.

Nº 39. — SPAIN (*Philippine, Islands*). — II, p. 213.

GENERAL REMARKS.

Consuls are charged with the protection of the commercial interests of their nation in the country to which they are sent, they are called on to uphold the rights of Treaties, to interfere on behalf of the subjects of their nation in the event of these being injured either in property or person ; the exercise with more or less latitude a jurisdiction over seamen ; they correspond with the chief authority of

their districts on various matters relating to the interests of the subjects of their nation ; they are, in short, the public Agents of their Government ,and are invested with a quasi-diplomatical character.

The authorities, however, to whom they are accredited, make little or no distinction between those who are exclusively functionaries and those who are at the same time traders ; they refuse to acknowledge the public character of the former, and if they recognize it in any instance, it is solely through courtesy. Hence these functionaries find themselves in a false situation, and the object for which they are sent is in a measure defeated.

The overt acknowledgment of the political character of our Consuls Envoyés, on the part of the State of receiving them ; the admission of their judicial authority in differences between seamen as hereinbefore explained ; the drawing a line of demarcation between this class of Agents and those who are merchants ; and the accurate definition by Treaty of the status and functions appertaining to each class, can alone remedy this state of things, and secure to such as are Consuls missi, a proper degree of freedom in the exercise of their duties. And here, as a means of determining the status of these Agents, I would suggest.

That the title of Consuls and Vice-Consuls be alone conferred on such as are paid functionaries of the States ;

That these, without any exception, be prohibited from engaging either directly or indirectly in commercial pursuits ;

That those Agents who are merchants receive the appellation of Commercial Agents » ;

That a jurisdiction be alone permitted to those who are

Consuls and Vice-Consuls Envoyés, and that the functions of commercial agents be restricted solely to the signing ships'papers, to the performance of notarial acts, and to the repatriating seamen when in distress.

Nº 40. — SPAIN (*Puerto-Rico*). — II, p. 218.

15 and 16, The Spanish Government in theory curtails the privileges of foreign Consuls as much as possible ; it is not content to recognize them as other nations do, without further comment than that contained in the Exequatur, but it addresses a letter to them upon taking office, in which they are warned that they are merely Commercial Agents, and that if they attempt to exceed the functions of such agents, they will be sent out of the country at a moment's notice ; this, I presume, is done because it has been done for 200 years. Her Majesty's Government has long ago announced that it cannot consider the duties of its Consul confined to commercial questions, but although the Spanish Government has maintained its view, its practice is fortunately more liberal than its theory ; indeed, nothing can be more satisfactory than the consideration with which the superior Consuls are treated, and the genuine attention paid to their representations. Trading Consuls meet with less consideration, and the Vice-Consuls and consular Agents are jealously restricted to the simplest shipping duties — they are personally ignored by the supreme authorities at St.-Juan, who confine their intercourse to the « Consules Generales, » as the Superintending Consuls are properly called. We have the privilege of the entree to the Executive at all times ; we are, of course, exempted from military service, domiciliary visits, and direct taxation,

and we are personally protected, and always promptly assisted in the performance of our magisterial duties. The only special privilege enjoyed by Treaty is the right which the French Consuls enjoy of administering to the estates of their countrymen dying intestate, and which has not been extended to other nations.

Persons holding foreign consular agencies are exempt from forced service, civil and military; but if they are Spaniards, the Government retains its sovereign rights over them. As an instance of my meaning of exemption from Civil Service, I may mention that two of my Vice-Consuls are medical men; before their appointment the authorities were perpetually, as they legally could do, ordering them to attend o cases of pauper sickness, or grave accidents, without regard to distance, and the inconvenience which they and their patients might suffer. Since they became Vice-Consuls these requisitions have entirely ceased. Merchants holding foreign Vice-Consulates derive many business advantages from doing so, and thus give frequent offence to the other of the commercial body.

N° 41. — GERMANY (*Leipzig*). — I, p. 195.

During the frequent visits of the Court at Leipzig, the Consuls have constantly received invitation to dinners and assemblies, which involve necessarily a considerable amount of expense.

N° 42. — GERMANY (*Hamburg*). — I. p. 179.

The exclusively commercial character of Hamburg gives the merchant Consuls a leading position in society here, their wealth making it possible for them in many cases to

give entertainments on a scale which other consuls cannot approach.

Nº 43. — ARGENTINE CONFEDERATION (*Rosario*). —
IV, p. 99.

16. My position as regards my colleagues, with reference to privileges or jurisdiction which they enjoy or exercise in pursuance of any treaty stipulations or usages is on equality with theirs, except that soon after my arrival here on the first of January last, at a meeting of the consular corps, four of my colleagues, senior to myself, waived their privileges so that I should become their doyen.

I am not prepared to say whether Consuls engaged in trade here obtain any advantage by holding such appointments ; but my experience in other parts of South-America enables me to state that such appointments are frequently used to obtain advantages over traders not holding similar offices, not only unfair, but oftentimes to the prejudice of the revenues of the country where they reside.

Nº 44. — SWEDEN (*Stockholm*). — II, p. 242.

Further, I am of opinion that in all p'aces where there is a British Legation, Her Majesty's Consul should be attached to it, as it would improve his position, give him certain privileges not now enjoyed, entail no expense on Her Majesty's Government, and do no harm to any one.

Nº 45. — PORTUGAL (*Lisbon*). — II, p. 52.

1. The rank and position of British Consuls in the diplomatic service. — On this head I will beg to quote Sir C. Murray's observations contained in the despatch already referred to, and to be found at page 648 of the Report of the

Select Committee of 1858. « This » (rank and position), he says : « so far as I am informed, is represented by the word « nil ». Last year I wrote unofficially to the Foreign office to inquire whether, in the event of any official dinner or other official ceremonial occurring at Tehrar, the Consul or Attachés were to take precedence : the reply of the two Under Secretaries of State was, (their opinion given unofficially) that the Attachés had the precedence. This seems to me an anomaly amounting to an injustice, that an officer holding the Queen's Commission, and who has for perhaps twenty years performed public duties, commercial and political of high importance, and who ranks next to a Lieutenant-Colonel in the army, should be inferior in diplomatic rank to youths, who may have been two or three years in the Service, and who have no responsibility whatever.

N° 46. — GREECE (Piræus). — I. p. 211.

16. My position is exactly the same as that of my other colleagues, no advantage whatever is obtained by a Trading Consul in consequence of his official position, beyond a certain kind of security his house may be considered to enjoy during a revolution. That the latter is the case I have ascertained from personal experience, when I was British Vice-Consul at Athens during the revolution, after the expulsion of King Otho from Greece.

N° 47. — GERMANY (*Dantzïg*). — I, p. 176.

15 and 16. There is no special consular convention between Great Britain and this country ; and the position of British consuls is regulated more by usage than otherwise ;

but even in this respect it would be difficult to state with precision the degree of privileges enjoyed by foreign Consuls in Germany, as some variety exists in different localities, and the entire question appears to be in a state of transition.

In the year 1866, myself and the French Consul here, were put on the list of those lodgers who were to have soldiers billeted on them, whilst the Russian Consul, who inhabits a large house, the property of the Imperial Russian Government, was left out. Our representations on the subject were successful, and this privilege to foreign Consuls has been since embodied in a Law for North Germany, which bears the date of June 25, 1868, and by article 4 of which, section 2 it is enacted « that the lodgings of foreign Consuls (professional ones), are exempt from billeting, whenever the Consuls are subjects of the country which employs them, and do not trade at the place of their residence. »

N° 48. — GREECE (*Piræus*). — I, p. 211.

Although thus accredited to the Prefects, as far as my own experience of 25 years serves, the Consular authority has scarcely ever occasion to communicate with them, excepting in cases of shipwreck.

Whenever a difficulty occurs, I have invariably found it the best and safest plan to call personally on the head of the Department within whose jurisdiction the affair lies, whether that be the police, mayor, captain of the port, or any other local authority, and explain the case verbally to them.

This avoids a great deal of trouble, and smooths down many difficulties.

N° 49. — ARGENTINE CONFEDERATION (*Rosario*). —
IV, p. 97.

6. The character of Her Majesty's Consulate is commercial, but as the constitution of the Argentine Confederation grants sovereignty to each province, whose internal affairs are managed by a Governor and Legislature elected by the people, Consular officers are enabled to address themselves to the Governor or Local authorities of the provinces over which they have jurisdiction.

By this means, in police or other matters, a great saving of time is gained, and a more direct influence exercised than when cases of this nature have to be represented to the Federal Government, through the Legation established at the capital.

N° 50. — PERU (*Arica*). — IV, p. 172.

15. The only privilege I have is the exemption of one servant from forced military service. Articles for my own use pay the same duties and my taxation is the same as that of any other foreigner residing in the country. My jurisdiction does not extend beyond inquiring into disputes between masters and seamen, in criminal cases being invited by the judge to take a seat on the bench, and administering to the property of such British subjects as have died intestate.

N° 51. — UNITED STATES (*San Francisco*). — IV, p. 80.

... The Consul General of Norway and Sweden claimed an exemption from taxes on the house he owned and occupied, and the point was conceded. The consular salary is exempt from income tax.

N° 52. — ITALY (*Brindisi*). — I, p. 226.

The advantages which residents derive from a consular appointment are, exemption from serving on a jury and from service in the National Guard, besides the pecuniary advantage of levying fees.

N° 53. — BRAZIL (*Santos*). — IV, p. 138.

FURTHER REMARKS.

With regard to the Consular Service, it would be of great benefit if Consuls could be more trained to their career. A young man going into the Service enters it, as often as not, knowing literally nothing of the duties he will have to perform when he takes charge, and his apprenticeship is served in his own Consulate. The examination he undergoes gives him but little practical knowledge ; he may pass a brilliant examination but he may not therefore have a good sound judgment, nor does it teach him to deal with the numberless questions constantly coming before him. If, for instance, any candidate for twelve months or more, previously to being called up, were sent to work for that period at some Consulate where there is a fair amount of business, what he would learn would be of great value to him, and the duration of office hours would not interfere with his studies, and being in a foreign country he would learn languages with greater facility, besides gaining experience in every way. Again, it would be no undue boon if Consuls serving in hot climates were allowed to claim a greater number of years than what they have actually served, say two years in hot or unhealth-

thy climates as counting for three in Europe. Years spent among swamps and fevers cannot but tell fearfully on one's constitution as compared with an european climate. Lastly, the salaries of many Consulates are totally out of proportion, consideration, when they were apportioned, being paid more to the amount of work done than to the cost of living and house-rent, and this too often not being understood at home, a man gets the credit of being paid high when, in reality, the value of his salary is less than other who have, in reality, less in the number of pounds sterling, the purchase power being greater in the one place than in the other.

N° 54. — ITALY (*Turin*). — I, p. 285.

A class of officers like the French Chancelliers and clerks would be useful in the English service. Consuls, under existing regulations, have generally to provide their own clerks, and, as they are unable to offer any hope of a career, find it often very difficult to meet with proper persons for the employment.

N° 55. — ITALY (*Cagliari*). — I, p. 232.

A Consul whose advice is asked, and when it is known he has no interest in the matter, how much more will he be looked up to and relied upon by his clients ? Again, the system in the French Service of having a chancellor always attached to a Consulate has many good effects. A man as Chancellor in the French Service is educated especially for the particular branch of the service he is in ; in many instances he is a doctor of laws, never can aspire to a higher grade in the service, and often is a fixture at the Consulate,

being au fait with all the routine and local manner of carrying on the business. A new Consul, for example, is appointed ; he finds a tried and valued clerk in his office, who will make him acquainted with all the information so necessary to a Consul entering an entirely new post. Again, in our service a man may be appointed to a post where there is no regularly paid clerk. He finds himself completely alone, and has to stumble on in the dark, making blunders and getting out of them again, till he is acquainted with the system carried on in his district.

N° 56. — ITALY (*Brindisi*). — I, p. 226.

19. The only suggestion I beg leave to make respecting the general instructions to Consul is, that the Consul's duty of making himself acquainted with all laws of trade in force in the country of his residence, and with all treaties which may affect his official position, should be facilitated by furnishing each Consulate with a complete collection of those laws and treaties, and with any subsequent ones that may be published.

It is often difficult for a new Consul to procure these documents, especially being out of the way places, and it would be a great advantage to find them ready to hand among the archives of the Consulate.

N° 57. — CHILI (*Valparaiso*). — IV, p. 154.

But should this be all that is to be desired ? Should not a Consul whose appointment is really necessary for the interests of his country be-enabled, firstly by his bearing, both publicly and privately, to gain prestige, and thereby further the interests of his country and countrymen ?

Can a Consul who finds difficulty in paying, and at times may fail to pay, his monthly butcher's or grocer's bill, be expected to have weight or influence with the people he lives amongst ? Is it not disadvantageous that a Consul, from the inadequacy of his pay, should be obliged to live in a manner unbecoming his position, unable to accept invitations into society, from want of clothes or other poverty, and much less able to give a welcome to his house ? I repeat, however gentlemanly and honest a Consul may be, under these circumstances, it cannot be expected that he should be of use as a representative of a country whose trade alone with the port he resides at exceeds three millions sterling per annum.

N° 58. — ITALY (*Turin*). — I, p. 285.

The position of a Consul abroad is generally looked up to with respect, and for the honour of his cloth and country a Consul will often spend any little patrimony he may possess rather than exist, as he ought, on his official income. Consular officers have no right or desire to step out of their proper place ; but they should, in fairness, be enabled to maintain a respectable appearance without which their utility is limited.

But it may be said the present scale of salaries is ample for single men, the Government has not to look to the families of Consuls ! While no advocate for imprudent marriages, I cannot think that the British nation would wish to impose the yoke of perpetual celibacy on an entire class of public officers ; a yoke, moreover, which might occasionally clash with strict ideas of official decorum.

It might, possibly, be a fair arrangement to fix a minimum and maximum amount for Consul's salaries. Within these limits a rise of so much might be granted every five years, until, after a certain number of years' service, the highest salary had been attained. The personal salary might be independent of the posts occupied, for the greater importance of any of which a scale of allowances might be fixed, commensurate with the work done and the expensiveness of the place.

N° 59. — SPAIN (*Cuba*). — II, p. 206.

One point, however, has often struck me in regard of Consulates in the tropics and those in trying and fatiguing climates, viz., whether the Consuls serving there should not have advantages of pay and leave superior to those serving in the same rank in healthy and pleasant posts.

N° 60. — BRAZIL (*Bahia*). — IV, p. 101.

In the French and Italian service in tropical climates, two years' consular service counts for three, in respect to pensions, and in the former, after five years' residence in a tropical climate, the Consul is entitled to a removal to a more temperate zone, should his health require such a change.

N° 61. — ITALY (*Turin*). — I, p. 285.

The cessation of the postal franchise was severely felt by all Consuls. The privilege was deeply appreciated, and its abolition I believe to have been not only to the detriment of the Consuls in their private relations, but of the public service. The more that officers residing abroad are

connected with the thoughts, feelings, and life of their own country, the more they maintain the character of Englishmen, the better they carry out the duties entrusted to them. The saving effected on the transmission of Consuls' letters and papers can hardly counterbalance the moral effect in the loosening of ties which connect us with our home.

N° 62. — UNITED STATES (*San Francisco*). — IV, p. 81.

It is desirable that some provision should be made to enable Consuls to visit at intervals the different parts of their districts ; the cost of doing so must preclude a great many from undertaking it, especially where the district is large and the facilities for travelling not great ; but for a Consul to be in a position to make a practical and reliable report on the trade and resources of his district, he must be in some measure acquainted with the whole of it.

N° 63. — FRANCE (*Reunion*). — I, p. 159.

The French Consul for instance, forms part of the diplomatic body, and has always the hope of advancement as an incentive to the performance of duty. He has, moreover, the prospect, every four or five years, should he desire it, of being removed from one consular post to another. In this respect, I submit, the French has a great advantage over the English system.

The idea, no doubt, prevails, that the longer a Consul is resident at the same post the better able he becomes to give reliable information to his Government. But a Consul who at the end of a year's residence is not able to afford all

necessary information to his Government is not likely to become more useful as he grows older.

It must be remembered, moreover, that Consuls are but human, and that the longer a Consul resides at one post the more his opinions and sentiments acquire the local colouring. He contracts friendships and local ties which more or less bias his feelings, and as a natural consequence the Queen's service suffers.

N° 64. — SPAIN (*Canary, Islands*). — II, p. 191.

There are many reasons which render it desirable to keep a Consul at the same post as a fixture, such as intimate knowledge of the trade of the place and of the customs of the people ; also, the probability that after a long residence he may become a favourite, and possess thereby greater personal influence. This latter advantage is, I believe, only attainable in the more civilized countries. In others, less civilized, where general ignorance prevails, and the moral sense is somewhat wanting, and where to be a friend and favourite you must also be a partisan or accomplice, the honourable and straightforward discharge of duty does not necessarily produce popularity. The prospect of a lifelong residence in such a place must be injurious to the Service by lessening the Consul's independence of action. The knowledge of the language of the country is also a strong reason for not removing consular officers from one post to the other, but I apprehend that many Consuls are conversant with several foreign languages. I beg most respectfully to express the opinion that the appointment of Inspectors, who would periodically visit the different consulates, would be very advantageous.

to the Service ; it would ensure the regular and scrupulous performance of all the duties of the office. The archives may be kept at present in any way the Consul pleases, either well or ill ; the expected visit of an Inspector would ensure their being maintained in good order. It would also be a great advantage to Consuls at distant posts to obtain his assistance and advice on many subjects, and, above all, to keep up thereby a connection with the Foreign Office, the want of which is especially felt since the agency system has been abolished.

N° 65. — ITALY (*Naples*). — I, p. 257.

It appears to me that, on every occasion when the Consul or his representative is required or requested to attend out of the office, a fee should be chargeable.

N° 66. — ITALY (*Genoa*). — I, p. 246.

5. One suggestion I venture to make as to fees is that, although it would be very difficult and probably unadvisable to make people pay for verbal advice or assistance given by the Consul at his office, it would certainly be well to make a charge when his presence is required at a distance. As, for instance, if he is required to go to a death-bed to make a will, or to attest the signature of some old or infirm person unable to come to the consulate. In such cases, perhaps, the French system of a « vacation » of so many hours might be adopted, or a fixed charge of a guinea a day, as at a valuation or sale, divisible into half or even quarter days.

GERMANY (*Leipzig*). — I, p. 195.

16. He is, in this respect, on the same footing as his colleagues, the paid Consuls of Russia, Austria, the United States, and France. Consuls having received exequatur from the Saxon government, and notice of the same having been sent by the Kreis-Director in Leipzig to the Burgomaster of the town, the latter is the person with whom they have official relations. In addressing Consuls, on the receipt of notification of their appointment, the Burgomaster promises every assistance and support, assuring them of the enjoyment of all rights and immunities pertaining to Consuls of foreign nations.

N° 68. — SPAIN (*Puerto Rico*). — II, p. 215.

Note (1). — There is a proposition before Congress to make the Consulate at Puerto Rico a Consulate-General, as it should be and is, in every other respect than the title. The United States had formerly two full Consuls on the island, one on the north side, at St.-Juan, the other on the south side, at Ponce. The Spanish Government having objected to this, the United States insisted upon maintaining the *statu quo* until the death of Mr. Gallagher, who held it, and this having recently taken place, and the duties of the St.-Juan Consulate being thereby increased it is proposed to make it a Consul-General ship with increased pay.

N° 69. — GERMANY (*Dantzic*). — I, p. 175.

Moreover, a Consul cannot be sufficiently cautious with regard to notarial acts of native subjects, as their affidavits before a foreign Consul are illegal and contrary

to prussian law, and even the attesting of a simple document may in some instances be objectionable ; thus by affixing his seal to a sheet of paper which ought to have had a prussian stamp affixed to it, a Consul might be unwittingly conniving at a fiscal offence.

N° 70. — GERMANY (*Hamburg*). — I, p. 185.

16. — Consular position. — The position occupied by Her Majesty's Consul at this port is one of equality with the other Consuls missus, which, however, conveys no other advantage than those stated above. Consular appointments are frequently sought by resident merchants on account of the advantages which such appointments confer upon them in the prosecution of their business.

N° 71. — ITALY (*Turin*). — I, p. 284.

An important omission that I would venture to point out is the absence of all instructions for the performance of notarial acts, etc., which consular officers are enabled to do by Act 18 and 19 Vict. cap. 42. In this branch of their duty, which is carefully considered by foreign governments. Her Majesty's Consuls are without guide, in ignorance indeed, whether they are compelled by law to draw up notarial acts for British subjects when required, or merely to attest them when prepared by others. If Consular officers were instructed to exercise, under certain conditions, the functions of public notaries as is the case in the French service, it would add, no doubt, to their work ; but might be of considerable service to British subjects, and become a source of revenue to the fee

fund. Were it considered, on the other hand, that the disadvantages over balanced the benefits to be derived from this course, consular officers should, at least, be relieved of the doubt under which they, at present, labour as to the extent of their duties with regard to notarial acts.

APPENDICE D

Report of the Committee appointed to inquire into the Constitution of the Consular service (1).

To the Marquess of Lansdowne, K. G.,
His Majesty's Principal Secretary of State
for Foreign Affairs.

My Lord,

The Committee which your Lordship nominated to inquire into certain subjects relating to the Consular Service have carefully considered the questions submitted to them, which were as follows :

« a) Whether the present limits of age for candidates, viz., 25 to 50, should be altered, and whether service in the capacity of Vice-Consul for a certain period should be required to qualify for promotion to the rank of Consul.

« b) Whether any changes are desirable in the regulations governing entrance into the Consular Service and in the character of the examination, and in particular whether the subjects of examination should be extended, more

(1) Miscellaneous, n° 3 (1903). Presented to both Houses of Parliament by Command of His Majesty (July, 1903).

especially with a view to encourage the acquisition of knowledge connected with commercial matters.

« c) Whether the salaries should be, so far as possible, equalized, and a system of local allowances adopted, in order to remedy the present inequalities in the matter of pensions.

« The question of dividing the Service into distinct grades could be considered at the same time.

« d) Whether means could be adopted to give Consular officers opportunities of increasing their practical knowledge of commercial matters, and to bring them more into personal contact with the commercial community. »

After having examined the witnesses, and after having given careful consideration to the papers and reports relating to the subject which have been placed at their disposal, the Committee have come to the following conclusions :

2. The Committee find that the British Consular Services in the Levant, Persia, Siam, China and Japan, are recruited by means of open competition under the Civil Service Commissioners, the limit of age being from 18 to 24. The general Consular Service, that is, for all countries other than those named, is recruited solely by nomination of the Secretary of State for Foreign Affairs, the ages of those appointed being anything from 25 to 50 both years inclusive ; officers appointed in this way are obliged to show that they have a certain degree of fitness for their appointments.

In our opinion the general Consular Service as it at

present exists offers no attraction to capable young men. It is not a properly constituted or graded public Service, and offers no definite prospect of promotion to those who enter it, for men who are new to the Service may be given appointments over the heads of others who have been there for years before them.

3. The Committee strongly recommend that the present system of nomination and age limits for the general Consular Service should be abolished, that admission into that service should be by limited competition, and that the age for admission should be from 22 to 27 ; these limits will enable candidates to compete who have had both a University and a commercial training. At the same time, power should be reserved to the Secretary of State to appoint any person, regardless of age limit, to one of the higher posts for which special qualifications may be required ; but such appointments should be rare, as in the Diplomatic Service, and should only be made in exceptional circumstances, and when they are clearly in the public interest, so as to avoid lessening the attractions of the Service, and blocking the promotion of deserving officers.

4. The Committee have fully considered the variety of the work which falls upon Consular officers ; amongst other duties which make great demands upon their time are the engagement and discharge of seamen, the administration of the remainder of the Merchant Shipping Act, and, generally, attention to the interests of British subjects who require their services. Moreover, the social position

which the Consular Representatives of this country are called upon to maintain must not be forgotten.

5. Much of the evidence given to the Committee indicates that the members of the Consular Service are doing good work, and that, considering the present conditions of their career, they show a creditable spirit of zeal and industry.

Evidence has been submitted to us tending to show that the most successful British traders have no desire to invoke the assistance of our Consuls, and that they consider themselves able to obtain much more useful information for their business than the best Consuls can supply. There remains, nevertheless, a certain demand for the commercial intelligence which Consuls are in a position to afford, and their Trade Reports are undoubtedly of interest and value to the commercial community.

The competition, also, to which British trade is subjected has greatly increased in the past thirty years, and is likely to increase in the future. In view of this fact, the committee consider that the interests of British trade abroad would be advanced if Consuls had a business training which would qualify them to forward and safeguard, and at the same time incline them to sympathize with, the interests of British merchants. Consular officers must, indeed, have the qualifications necessary to enable them to discharge efficiently their other Consular duties, but the Committee believe the latter qualifications to be in no way incompatible with the former. On the contrary, they think that a business training of a few years will be of material

assistance to these officers in performing their duties generally.

6. The Committee suggest that great advantage would result if young men trained in commercial houses for four or five years could be induced to enter the Consular Service. Such men would speedily get into touch, and would be in sympathy, with the commercial community of the place at which they were appointed to reside, and would be capable of appreciating the difficulties with which our merchants abroad have to contend. They would also be qualified to furnish the kind of information likely to be of general interest and value to the commercial community at home.

The Committee have reason to believe that if opportunity is afforded to young men of from 22 to 27, who at the age of from 18 to 22 have chosen a business career, to enter the Consular Service constituted as the Committee recommend it should be, there will be no dearth of suitable applicants for permission to compete.

Without going so far as to propose that, at first, candidature for the Consular Service should be confined to such men, the Committee are of opinion that a proportion of the nominations for the suggested limited competition should be given to young men who have received a good commercial training. The applicants should be required to satisfy the Secretary of State, before they receive nominations, that they have had a liberal education; that they have had a commercial training of four or five years, and that they are in other respects from their previous history

likely to be qualified and suitable for the Consular Service.

7. The Committee recommend that nominations should only be given by the Secretary of State after public notice issued when examinations are about to take place, so that the danger may be avoided of the Service being recruited from men who have gone into business houses not really to acquire a business training, but merely to qualify for the Consular Service by passing a certain time in business.

Experience will soon show whether this particular class of candidates produces results which come up to the expectation which the Committee have formed of it.

8. As regards the subjects of examination, the Committee recommend the following compulsory subjects : —

A good knowledge of two foreign languages, preferably French and German.

A knowledge of the English language, showing that candidates are able to express themselves clearly and correctly in writing.

Arithmetic, including a thorough knowledge of the metric system.

Commercial geography.

General principles of political economy applicable to commerce.

A knowledge of the principles of British mercantile and commercial law, relating to—

Shipping ; negotiable instruments, bills of exchange and

promissory notes ; contracts for the carriage of goods ; contracts of marine insurance, &c.

A Vice-Consul, and as a general rule a Consul, should be required to learn the language of the country to which he is appointed, and should be examined in it at the end of a year.

It will be necessary to give men in business, when placed in competition with others who have had their time free, a certain advantage in the conditions of the examination ; otherwise they will be handicapped in competing with candidates who have devoted to studying expressly for the examination the energies which they have spent in acquiring business experience.

9. The successful candidates should be required to work for some months in the Commercial Intelligence Branch of the Board of Trade before taking up their appointments.

The Committee consider that it would be an advantage as a rule for officers to serve for at least three to five years as Vice-Consuls before being promoted to the charge of a Consulate, and for newly-appointed Vice-Consuls to work in the first place at a post where they would be under the immediate supervision of a higher officer.

10. As regards the China, Japan, and Siam Consular Services, the Committee recommend that they should be recruited, like the general Service, under a system of limited competition, and they further recommend that the service in Siam should be linked on to the general, and not treated as a separate service, because the limited

number of appointments in Siam makes promotion extremely slow. Thus, after serving a few years in Siam, a man might be moved to another country, either on promotion or otherwise.

11. — The Committee recommend that salaries in the general Service should, as far as possible, be classified, and would suggest that the Service should be divided into grades as follows :—

Consuls-General, First Grade, salary, 1.200 l. a year ; Second Grade, 1.000 l. a-year. Consuls, First Grade, 800 l. a-year ; Second Grade, 600 l. a-year. Vice-Consuls, salary 300 l., rising by annual increments of 25 l. to 500 l.

In the event of a Vice-Consul being promoted to take charge of a Consulate before having served eight years as Vice-Consul, his salary while acting as Consul should be his Vice-Consul's salary plus 50 l. a-year :

Consuls of the Second Grade should serve five years on the salary of that grade, and in the event of a Second Grade Consul being appointed to a First Grade Consulate before the completion of five years' service as a Second Grade Consul, he should receive an addition of 100 l. a-year to the Second Grade Consuls' salary while acting at a First Grade Consulate.

Consuls of the First Grade should be required to serve five years on the salary of the First Grade Consuls, and in the event of a First Grade Consul being appointed to a Second Grade Consulate-General before completion of five years as a First Grade Consul, he should have an addi-

tion of 100 l. a-year to the First Grade Consul's salary while acting at a Second Grade Consulate-General.

Consuls-General of the Second Grade should be required to serve five years on the salary of Second Grade Consuls-General, and in event of a Second Grade Consul-General being appointed to a First Grade Consulate-General, he should receive an addition of 100 l. a-year to the Second Grade Consuls-Generals' salary while acting as a First-Grade Consul-General.

In the event of a Vice-Consul being appointed to a First Grade Consulate or to a First or Second Grade Consulate-General he should receive an addition of 100 l. a-year to the salary of his grade while acting in the higher appointment, and in the event of a Second Grade Consul being appointed to a First or Second Grade Consulate-General, or a First Grade Consul to a First Grade Consulate-General, he should receive an addition of 150 l. to the salary of his grade while acting in the higher appointment.

The foregoing arrangement would admit of men advancing in salary as follows :-

Entering at 24	..	..	..	..	salary, 300l.
At the age of —					
25	..	..	..	..	325l.
26	..	..	..	..	350l.
27	..	..	..	salary, 375l. and possibly + 50l.	
28	..	..	..	400l.	..
29	..	..	..	425l.	..
30	..	..	..	salary, 450l. and possibly + 50l. or 100l.	..
31	..	..	..	475	..
32	..	..	..	500	..

Up to this age (32) progressive salary would be ensured

CONSTITUTION OF BRITISH CONSULAR SERVICE 1903 307

At the age of —					
33	..	..	salary might be 600 <i>l.</i> , 700 <i>l.</i> , or 750 <i>l.</i>		
34	..	..	"	"	"
35	..	..	"	"	"
36	..	..	"	"	"
37	..	..	"	"	"
38	..	..	"	800 <i>l.</i> , 900 <i>l.</i> , or 950 <i>l.</i>	"
39	..	..	"	"	"
40	..	..	"	"	"
41	..	..	"	"	"
42	..	..	"	"	"
43	..	..	salary might be 1,000 <i>l.</i> or, 1,100.		
44	..	..	"	"	"
45	..	..	"	"	"
46	..	..	"	"	"
47	..	..	"	"	"
48 or over	..	..	..	..	salary might be 1,200 <i>l.</i>

To meet the difficulty which arises from the fact that some places are more expensive than others to live in, the Committee suggest that the system of local allowances, which at present exists on a small scale, should be extended ; that is, to the salary of a relatively expensive post a local allowance should be added, sufficient to meet the necessary cost of living. Such local allowances should not count for pension or leave allowances.

The pension rule for the General Consular Service should, in the Committee's opinion, be the usual one applicable to the Civil Service, namely, to give 1/60th of the salary for each year's service up to a maximum of 40/60ths.

The Committee recommend your Lordship not to give promotion necessarily by seniority, but to take merit into consideration as well.

The Committee are informed that, allowing for some few changes in the present status of Consular posts, but adhering to the same number of paid Consular officials

as at present employed, the financial result of their proposals would be as follows : —

	Total Salaries	Total Local Allowances	Grand Total
	£	£	£
Consuls-General, First Grade ..	3,600	1,050	4 650
Second Grade ..	15,650	700	16 350
Consuls, First Grade	20,800	2,900	23 700
Second Grade	24,000	1,450	25 450
Vice-Consuls	24,000	1,500	25 500
Total	88,050	7,600	95,650

The salaries and local allowances under the existing system are as follows : —

	Total Salaries	Total Local Allowances	Grand Total
	£	£	£
Consuls-General	21,100	650	21,750
Consuls	49,600	900	50,500
Vice-Consuls	18,100	1,250	19,350
Total	88,800	2,800	91,600

The gross increase therefore amounts to 4,050 l., but, putting the deductions from the salaries of officers who obtain promotion before serving their full term in a lower grade at 800 l. a-year, the net increase would be only 3,250 l. An explanatory note is annexed.

12. The present leave arrangements for officers in the General Consular Service are as follows : — One month

on full pay in each year, with an extension on half-pay at the discretion of the Secretary of State. By foregoing all leave for one or more years Consuls may accumulate as much as six months' leave, of which two months are on full pay, and four months on three-quarters' pay. The Committee consider these rules sufficiently liberal on the whole.

13. Should your Lordship decide to adopt the recommendations of the Committee it might be convenient to bring them into operation with new appointments, leaving existing arrangements to run out in respect of men at present in the Service.

14 The Committee are disposed to think that a considerable security for efficiency would be found in a periodical inspection of all Consulates and Vice-Consulates. As a general rule, the inspection of Vice-Consulates might be left to the Superintending Consul. The inspection of the Consulates might be carried out from the Foreign Office, or might be intrusted to the Commercial Attaché or some other official of the Diplomatic Mission accredited to the country where the Consulate is situated.

15. The Committee have been led to the conclusion that the system of maintaining unpaid Consuls, even in many large cities, is a good one. There are numerous places of great commercial importance where British residents are very few, and British commercial interest inconsiderable. In these posts unpaid Consuls, in some cases foreigners, are doing most useful service, and, being almost always

themselves business men, furnish excellent Reports on commercial subjects.

16. Before closing this Report, we desire to express our high appreciation of the great and willing assistance which the Secretary, Mr. J. A. C. Tilley, has afforded to us during the progress of this inquiry.

We have, &c.

(Signed) W. H. WALROND.
CRANBORNE.

JAS. L. MACKAY.

A. BONAR LAW.

J. A. C. TILLEY,

Secretary.

July 2, 1903.

APPENDICE E

Règlement sur les immunités consulaires,
adopté par l'Institut de droit international en séance
du 26 septembre 1896.

TITRE PRELIMINAIRE

ARTICLE PREMIER. — Le titre de consul n'appartient qu'aux agents du service extérieur, qui, ressortissants de l'Etat qu'ils représentent, n'exercent pas d'autres fonctions que celles de consul (consules missi).

Porteront désormais le titre d'agents consulaires :

a) Les consuls nationaux, c'est-à-dire ressortissants de l'Etat mandant, qui exercent quelque autre fonction ou profession ;

b) Les consuls qui relèvent par leur nationalité, soit de l'Etat dans lequel ils sont commissionnés, soit d'un autre Etat que de l'Etat mandant, sans qu'il soit fait de distinction entre ceux qui exercent et ceux qui n'exercent pas d'autres fonctions ou professions.

ART. 2. — Les consuls et les agents consulaires sont soumis aux lois et juridictions territoriales, sauf les exceptions spécifiées aux titres I et II ci-après.

ART. 3. — Pour que les consuls ou agents consulaires soient admis et reconnus comme tels, ils devront présenter

leurs provisions, sur la production desquelles l'*exequatur* leur sera délivré.

Sur la présentation de l'*exequatur*, l'autorité supérieure de la circonscription dans laquelle lesdits agents sont appelés à résider donnera les ordres nécessaires aux autres autorités locales, pour qu'ils soient protégés dans l'exercice de leurs fonctions et pour que les immunités, exemptions et privilèges conférés par le présent règlement leur soient garantis.

Dans le cas où le gouvernement territorial jugerait devoir retirer l'*exequatur* à un consul, il devra en donner avis préalable au gouvernement dont ce consul relève.

TITRE PREMIER. — DES CONSULS

ART. 4. — Les consuls jouissent de l'immunité personnelle aux conditions et dans les limites spécifiées dans les articles 5, 6, 7 et 8 ci-après.

ART. 5. — Ils ne sont pas justiciables des tribunaux locaux pour les actes qu'ils accomplissent en leur qualité officielle et dans les limites de leur compétence. Les exceptions qui sont faites à cette règle doivent être prévues et définies par traité.

Si un particulier se croit lésé du fait d'un consul agissant dans la sphère de ses attributions, il adressera sa plainte au gouvernement territorial, qui y donnera suite, s'il y a lieu, par la voie diplomatique.

ART. 6. — Sauf le cas spécifié en l'article 5 ci-dessus, les consuls sont justiciables, tant au civil qu'au criminel, des tribunaux du pays où ils exercent leurs fonctions.

Néanmoins, toute action intentée à un consul est suspen-

due jusqu'à ce que son gouvernement, dûment prévenu par la voie diplomatique, ait pu se concerter avec le gouvernement territorial sur la solution que l'incident comporte.

Cet avis préalable n'est pas nécessaire :

1° En cas de délit flagrant ou de crime ;

2° En matière d'actions réelles, y compris les actions possessoires, se rapportant à une chose meuble ou immeuble qui se trouve sur le territoire ;

3° Lorsque le consul a provoqué lui-même ou accepté le litige devant la juridiction locale.

ART. 7. — En aucun cas, les consuls ne peuvent être arrêtés ni détenus, si ce n'est à raison d'infractions graves.

ART. 8. — Ils ne sont pas tenus de comparaître comme témoins devant les tribunaux locaux. Leur témoignage doit être recueilli à leur domicile par un magistrat délégué *ad hoc*.

Dans les cas exceptionnels où la comparution personnelle du consul devant la juridiction civile ou criminelle serait jugée indispensable, le gouvernement territorial, si le consul refusait de déférer à l'invitation qui lui serait adressée de se présenter devant le juge compétent, aurait recours à la voie diplomatique.

ART. 9. — La demeure officielle des consuls et les locaux occupés par leur chancellerie et par leurs archives sont inviolables.

Aucun officier de l'ordre administratif ou judiciaire ne pourra y pénétrer sous quelque prétexte que ce soit. Si un individu poursuivi par la justice locale s'est réfugié au consulat, le consul devra le livrer sur la simple réquisition de l'autorité territoriale.

ART. 10. — Pour assurer spécialement l'inviolabilité des

archives consulaires, un état descriptif des divers locaux composant la chancellerie du consulat sera, par l'entremise de la mission diplomatique, remis aux autorités du pays par l'agent étranger, lors de son entrée en fonctions, et toutes les fois qu'il y aura transport de la chancellerie d'un immeuble dans un autre ou changement important dans les dispositions matérielles de cette chancellerie.

Ledit état sera chaque fois l'objet d'une vérification contradictoire.

ART. 11. — Les consuls doivent s'abstenir de placer dans les archives et dans les locaux de leur chancellerie des documents et objets étrangers à leur service.

Les chancelleries consulaires, tout en restant distinctes des pièces servant à l'habitation du consul, peuvent être installées dans cette habitation.

ART. 12. — Si le consul, requis par l'autorité judiciaire d'avoir à se dessaisir de documents qu'il détient, se refuse à les livrer, l'autorité administrative recourra au gouvernement territorial, qui y donnera suite, s'il y a lieu, par la voie diplomatique.

ART. 13. — Les consuls sont dispensés de payer : 1° les impôts personnels directs et les taxes somptuaires ; 2° les impôts généraux sur la fortune, tant sur le capital que sur le revenu ; 3° les décimes de guerre.

ART. 14. — Les consuls peuvent placer au-dessus de la porte extérieure du consulat l'écusson des armes de leur nation, avec cette inscription : « Consulat de... ».

Ils peuvent arborer le drapeau de leur pays sur la maison consulaire, aux jours de solennités publiques, à moins qu'ils ne résident dans la ville où leur gouvernement est représenté par une mission diplomatique.

Ils sont également autorisés à hisser ce drapeau sur l'embarcation qu'ils emploient dans l'exercice de leurs fonctions.

ART. 15. — Il est permis aux consuls de correspondre avec leur gouvernement et avec la mission politique de leur pays par dépêches télégraphiques chiffrées ou au moyen de courriers munis d'un passeport *ad hoc*.

Il leur est également loisible de confier leur correspondance officielle aux capitaines des navires nationaux ancrés dans le port de leur résidence.

En cas d'épidémie, la purification des lettres destinées aux consuls a lieu en présence d'un délégué consulaire.

ART. 16. — En cas de décès ou d'empêchement imprévu du consul, l'officier consulaire le plus élevé en grade après lui sera admis de plein droit à gérer le consulat, sauf à produire en temps et lieu à l'autorité locale l'acte officiel qui le confirme dans sa gestion provisoire.

A cet effet, le consul devra présenter à l'autorité locale l'officier appelé éventuellement à le remplacer à titre d'intérimaire.

Cet officier pendant sa gérance jouira des immunités et privilèges attribués aux consuls par le présent règlement.

ART. 17. — Il n'est fait aucune différence, sous le rapport des immunités, entre les consuls généraux, les consuls et les vice-consuls.

Il s'entend que les agents de cette dernière catégorie, en tant que préposés à des vice-consulats, doivent remplir les conditions de nationalité et autres, prévues par le premier paragraphe de l'article premier du présent règlement.

Dans les cérémonies officielles où ils sont convoqués,

les consuls généraux, consuls et vice-consuls prennent rang d'après leur grade, et dans chaque grade, d'après la date de leur entrée en fonctions.

TITRE II. — DES AGENTS CONSULAIRES

ART. 18. — Lorsque des actions en matière civile ou criminelle seront dirigées contre des agents consulaires, les tribunaux locaux seront compétents pour en connaître directement, sauf le cas où il serait établi par lesdits agents qu'ils ont agi en leur qualité officielle.

ART. 19. — Les agents consulaires sont exempts des impôts afférents spécialement à l'immeuble ou à la partie de l'immeuble affecté à leur office consulaire.

Sauf cette exception, ils acquittent les autres impositions, tant nationales que municipales.

ART. 20. — Les articles 10, 11, alinéa 1^{er}, 12 et 14 sont applicables aux agents consulaires, avec cette différence, en ce qui concerne l'article 14, que l'écusson, placé sur la porte extérieure de leur office, portera l'inscription : « Agence consulaire de... ».

L'office des agents consulaires, y compris le local de leurs archives, devra toujours être séparé de leur comptoir ou bureau d'affaires personnel.

ART. 21. — Les agents consulaires peuvent correspondre directement, à titre officiel, avec les autorités administratives et judiciaires de leurs circonscriptions respectives.

VOEU ADOPTÉ PAR L'INSTITUT DANS LA MÊME SÉANCE.

L'Institut, ayant adopté le règlement sur les immunités consulaires, émet le vœu que les gouvernements dont les

fonctionnaires seraient éventuellement appelés à en bénéficier, veuillent bien apporter le plus grand soin dans le choix desdits fonctionnaires, afin qu'ils soient dignes à tous égards des immunités ci-dessus spécifiées.

BIBLIOGRAPHIE

- ABBOT. — *United States Consuls manual*. 1863.
- ADAM. — *Faults in our consular service*. (North American Review. 1893, p. 461).
- Allemagne. — *Verzeichniss der Kais., deutschen Consulate* 1886. (Publ. off.)
- Allemagne. — *Verzeichniss der Kaiser-deutschen Consulate*. (Indication des consulats impériaux allemands) broch, 8°, Berlin, 1905. (Publ. off.)
- ALT. — *Handbuch des Europ. Gesandtschaftsrechts*. Berlin, 1870.
- ALVAREZ (Edouardo). — *Los consules*. (El foro del parvenir ; organo de la sociedad juridica Salvadorenna. — Juin 1900).
- D'ANDRIMONT. — *De l'institution consulaire et de sa réorganisation*. In-8°, Bruxelles.
- D'ANETHAN. — *Précis des règlements consulaires*.
- ANGELL (J. B.). — *Consular service and spoils system*. (Century, vol. XXVI, p. 306).
- Angleterre. — *Reports from the select committee appointed to inquire into the constitution of the diplomatic and consular services*. 1871 (Publ. off.)
- ARNTZ. — *Précis des règlements consulaires de Belgique*. Bruxelles, 1876.

- Autriche-Hongrie. — Jahresberichte der K. und K. österreichisch. und ungarischen Consuls Behörden, zusammengestellt vom Statistischen Departement und K. K. Handelsministerium. 8°, Wien, 1899. (Publ. off.)
- BARNABÉ. — *Des consuls*. (Revue pratique ; 1869, p. 314).
- BARROS (Julio-Zenteno). — *Servicio diplomático y consular*. Legislation vigente en 1896. (Ministerio de relaciones exteriores de Chili).
- Belgique. — *Règlements consulaires de la Belgique*. Bruxelles, 1857 (Publ. off.)
- Belgique. — *Manuel diplomatique et consulaire*. Bruxelles, 1905. (Publ. off.)
- Belgique. — *Traités de commerce et de navigation, conventions relatives aux attributions consulaires, ainsi qu'à la propriété littéraire, artistique ou industrielle actuellement en vigueur entre la Belgique et les pays étrangers*. 3^e édition. Braine-le-Comte, novembre 1900. Zech et fils. (Publ. off.)
- Belgique. — Ministère des affaires étrangères. *Agents consulaires : I. Agents consulaires de Belgique en pays étrangers. — II. Agents consulaires des pays étrangers en Belgique*. I broch, 8°, 50 pages. Bruxelles, sept. 1891. Weissenbruch. (Publ. off.)
- BELMONT (Perry). — *Defects in our consular service*. (Forum, vol. 4, p. 519.)
- BENITEZ Y FERNANDEZ. — *Monographia diplomático consular*. 1 vol. 8°, Madrid, 1893.
- BERDAL DE O'REILLY. — *Carrera consular*. (Organisation consulaire de l'Espagne. Bayonne, 1883.
- BERNAL (Frédéric). — *Consular service from within*. (Empire Review IV, Aug. 34 et V aug. 40).

- BETZ (DE). — *A propos de l'institution consulaire*. (Revue de Belgique, 15 décembre 1903).
- BISHOP (A.-L.). — *Recent reform in the consular service of the United States*. 1907.
- BLANCHARD (L.). — *Du consul de mer et du consul sur mer*, 1857.
- BOREL (F.). — *Formulaire des consulats*. Saint-Pétersbourg, 1808.
- BOREL (F.). — *De l'origine des fonctions des consuls*. 1 vol. 8°. Saint-Pétersbourg, 1807 et Leipzig, 1831.
- BOUCHARDON. — *Les consuls au moyen âge*. (Revue générale du droit, 1900, p. 442.)
- BOUSQUET (G.). — *Agents diplomatiques et consulaires*. 1 vol. in 8°, Paris, 1883.
- BRAUER (A.). — *Die deutschen Justizgesetze in ihrer Anwendung auf die amtliche Thätigkeit der Consulen und diplomatischen Agenten und die Consulargerichtsbarkeit*. 1 vol. in-8°, Berlin, 1879.
- BURSOTTI. — *Guide des agents consulaires*. Naples, 1837.
- BUSSY (J. H. de). — *Consulaire Verstagen en Berichten Gedrukt en uitgegeven op last van het Ministerie van Bnitenlandsche Zaken*, in 8°, Amsterdam, 1899.
- BUSSY (Rolland de). — *Dictionnaire des consulats*. Alger, 1853.
- CADOUX. — *Les attachés commerciaux et les consulats*. 72 p., Paris, 1891.
- CAPPELLO (Michelangelo). — *Les consulats et les baillages de la République de Venise*. (Revue de droit international, 1897, p. 153).
- CARNEIRO DE MEDOÇA FRANCO. — *Brazilian Consular regulations*. Londres 1872.

- CARR (Wilbur). — *The american consular service*. (American journal of international law, Oct. 1907, p. 891).
- CAUMONT (A). — *Dictionnaire de droit maritime*. Paris, 1867.
- CARPENTIER ET FRÉREJOUAN DU SAINT. — *Répertoire général du droit français, V° Agents diplomatiques*.
- CHEVREY-RAMEAU. — *Répertoire diplomatique et consulaire*. 1 vol. 8°, Paris, 1883 et Suppléments de 1885 et 1888. (Larose, éditeurs).
- CHILI. — *Service consular de la Republica de Chili*. Santiago, 1897 (Publ. off.)
- Chili v. *Barros*. (Publ. off.)
- CLERCQ (DE) et DE VALLAT. — *Formulaire des chancelleries diplomatiques et consulaires*, 3 vol. in-8°, Paris, 1890-1894. (Ed. Pedone).
- CLERCQ (de) et DE VALLAT. — *Guide pratique des consulats*. 2 vol. in-8°, Paris, 1898, 5^e édition (Pedone, éditeur).
- CLUNET. — *Incident du consulat de France à Florence*. In 8°, 1888.
- CLUNET. — *Etude sur la compétence civile à l'égard des Etats étrangers et de leurs agents politiques, diplomatiques ou consulaires*. (Belgique judiciaire, 1894, p. 1.)
- COLNAGHI (D.). — *Duties of a consul*. (National Magazine, 1903, vol. XLII, p. 449).
- CONTUZZI. — *La intituazione dei consolatî et il diritto internazionale Europeo nella sua applicabilita in Oriente* 1 vol. in-8°, Naples, 1885.
- CONTUZZI. — *La compétence diplomatique et consulaire en matière d'état civil au point de vue du droit interna-*

- tional et de la législation comparée.* (Revue pratique de droit international privé, 1891, vol. II, p. 129).
- CONTUZZI. — *Attributions des consuls en matière notariale au point de vue de la législation italienne.* (Revue du droit international, t. XXIV, 1892, p. 304).
- CORTES Y MORALES. — *Diccionario razonado di legislacion y jurisprudencia diplomatica consular.* Madrid, 1874.
- CORTINA. — *Prontuario diplomatico y consular.*
- CUSSY (DE). — *Dictionnaire du diplomate et du consul,* 1 vol., in-12°, 1846.
- CUSSY (DE). — *Règlements consulaires des principaux Etats maritimes de l'Europe et de l'Amérique, fonctions et attributions des consuls, prérogatives, immunités et caractère publics des consuls envoyés.* Paris et Leipzig, 1851.
- DALLOZ. — *Répertoire de législation, V° Consul.*
- DANEMARK. — *Instructions pour les consuls de Danemark à l'étranger.* Copenhague, 1894, Impr. Schultz. (Publ. off.)
- DELOMBRE (André). — *Nos Consuls.* (Revue Politique et Parlementaire, février 1906).
- DEVENTER. — *Instructions générales pour les fonctionnaires consulaires néerlandais.* La Haye, 1874.
- DIETRICH (Victor). — *De l'inviolabilité et de l'exemption de juridiction des agents diplomatiques et consulaires en pays de chrétienté.* In-8°, 198 p., Paris, 1896.
- DITTE (Maurice). — *Conventions consulaires, successions.* (Thèse). Paris, 1903.
- DITTE (M.). — *Les consuls étrangers peuvent-ils recevoir et conserver dans leurs archives les testaments otographiques ou mystiques trouvés en France après le décès*

- de leurs nationaux. (Revue de droit international privé 1905, p. 480.)
- DOEHL. — *Konsularwesen des Norddeutschen Reichs*. Bremen, 1870.
- DROIN. — *L'exterritorialité des agents diplomatiques*.
- DUPUY (E.). — *Notre réforme consulaire : les attachés commerciaux*. (Annales diplomatiques et consulaires, 5 septembre 1905).
- DUPUY (E.). — *Notre réforme consulaire*. (Revue des questions extérieures, 9 septembre 1905.)
- EDWARDS (Lester C.). — *My consulship*, 2 vol., New-York, 1853
- EICHMANN (A.). — *Traités de commerce et d'établissement, convention concernant les attributions consulaires ainsi que la propriété industrielle, littéraire et artistique, en vigueur le 1^{er} juillet 1886 entre la Suisse et les pays étrangers*. 1 vol. 8°, Berne, 1886.
- EMERY (F.). — *United States consuls and trade*. (World's work, vol. I, p. 751).
- ENGELHARDT. — *Immunités consulaires*. (Revue de droit international, vol. XXV, p. 132).
- ENGELHARDT. — *De l'inviolabilité des archives consulaires*. (Revue de droit international, t. XX, 1888, p. 505).
- ENGELHARDT (E.). — *Les consuls envoyés et les consuls négociants*. (Revue de droit international, 1889, p. 588).
- ENGELHARDT. — *De la condition juridique des consuls*. (Revue de droit international, t. XXII, 1890, p. 336).
- ENGELHARDT. — *Consuls et diplomates*. (Revue d'histoire diplomatique, 1890, p. 28).
- États-Unis. — *Regulations prescribed for the use of the consular service*. Washington 1870 et 1896 (Publ. Off.)

- Etats-Unis. — *House Report*, n° 562, 56 th. Congress, first session. (Publ. off.)
- Etats-Unis. — *Senate report*, n° 1202, 56th. Congress, first session. (Publ. off.).
- FASSETT (J. S.). — *Congress and the consular service*. (Reviews of reviews, May 1906, vol. XXXIII, p. 555-560).
- FAUVET (Pierre). — *Le recrutement et le rôle de nos consuls*. (Monde économique, 8 juillet 1905.)
- FAUVET (P.). — *Le recrutement et le rôle de nos consuls*. (Union du commerce et de l'industrie, décembre 1905).
- FÉRAUD-GIRAUD. — *Code de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire, et des conflits d'attributions*, 2 vol. in-18, Paris 1892 (Pédone, éditeur).
- FÉRAUD-GIRAUD. — *Etats, Souverains, Personnel diplomatique et consulaire, devant les tribunaux étrangers*. 2 vol. in-8°, 1895. (Pedone éditeur).
- FERGUSON. — *Manual of international law for the use of navies, colonies and consulates*. 1884-85.
- FISK (George-M.). — *German-American diplomatic and commercial relations historically considered*. (Reviews of reviews. Am., Edition XXV, May, p. 323).
- FLAISCHLEN. — *De l'initiative des consuls en fait de tutelle*. 1891.
- FLAISCHLEN. — *Attributions des consuls en matière de notariat et d'état-civil*. 1892.
- FLAISCHLEN. — *Die Stellung der Fremden Consuln in Rumänien*. (Zeitschrift für internationales Privat und Strafrecht, 1895, p. 150).
- FLAISCHLEN. — *Situation consulaire en Roumanie*. (Revue de Boehm, t. V. 150), (Publ. off.)

- France. — *Service consulaire de France en Angleterre*.
Imprimé pour le consulat général de France, in-8° 53
pages, Londres, 1819. (Schulze et Dean).
- France. — *Annuaire diplomatique et consulaire de la Ré-
publique française pour 1905*. 48° année, 1 vol. in-8°,
Paris, 1905. (Publ. off.)
- FROMENTIN. — *L'Organisation Consulaire française*. (Re-
vue générale d'administration 1885, p. 129).
- FUNCK-BRENTANO. — *Le droit des gens et les immunités
diplomatiques au XVIII^e siècle, d'après les archives de
la Bastille*. (Revue d'histoire diplomatique, octobre
1892).
- FYNN (A.). — *British consuls abroad, their origin, rank,
privileges, etc...* 3^e édition, Londres, 1841.
- FYNN (Robert). — *British consuls abroad, etc.* 1 vol. in-
12, p. 328. Londres, 1846 (Wilson).
- GABART-DANNEVILLE (Maurice). — *Des consulats français*.
(R. gén. de la marine marchande, 2 juin 1904).
- GABBA. — *L'incident consulaire franco-italien*. (Revue de
droit international, t. XX, p. 229.)
- GAND. — *Code des étrangers, souverains, légations, con-
sulats, etc., en France*. 1 vol. in 8°. Paris 1853. (A.
Durand).
- GARFIELD (H.-A.). — *The business man and the consular
service*. (Century, V. XXXVIII, p. 268).
- GEMMA (S.). — *Sulla convenienza di introdurre nel servi-
zio consolare alcune modificazioni atte a prottigere con
maggiore efficacia gli interessi oguvra piu gravi dei
nostri connazionali all'estero*.
- GENEVOIS. — *Histoire de la juridiction consulaire*.
- GIANZANA (S.). — *Legge, regolamento et tariffa consolari*;

- Estratti dei frattati relativi alla procedura; sugli effetti delle sentenze dei tribunali stranieri in Italia e sull'esecuzione delle sentenze italiane all'estero.*
1 vol. 8°, Turin, 1896.
- GIOANNIS (G. de). — *Diritti dei consoli in materia di salvamento.* 1 vol. 8°, Cagliari 1862. (Timon).
- GORIAINOFF (S.). — *Guide for consuls* (in Russian). St-Petersbourg, 1903.
- GODKIN (E.-L.). — *Reform of the consular service.* (Nation, vol. LXI, p. 218).
- Grande-Bretagne. — *General instructions for H. M. consular officers.* Londres, 1893. (Harrison and sons). (Publ. off.)
- Grande-Bretagne. — *Report from the select committee on consular establishments, laid before Parliament, 10th. august, 1835.* (Publ. off.)
- Grande-Bretagne. — *Reports from the select committee appointed to inquire into the constitution of the diplomatic and consular service.* Londres, 1871.
- Grande-Bretagne. — *House of common's Report on the consular service and appointments.* 1858. (Publ. off.).
- Grèce. — *Guide des fonctionnaires diplomatiques et consulaires de la Grèce.* 1894.
- GREEN (John). — *On the nature and character of the consular service with some official notarial mercantile and other forms required in transactions of a consular office.* 1 vol. 8°, p. 76, Londres, 1848.
- GRISWOLD (W.-M.). — *Defects in consular service of United States.* (Nation, vol XLVI., p. 148.)
- GUESALAGA. — *Agentes diplomaticos.* 1893.
- GUESALAGA (A.). — *Derecho diplomatico y consular con*

- los ultimos casos de controversias entre los Estados.*
1 vol. 8°, Buenos-Ayres, 1900 (J. Penser).
- HAGENDORP (Van). — *Instructie betreffende den consularrenburgerlijken Stand.*
- HALE (C.). — *The consular system of the United States.* 1876.
- HALL. — *Foreign powers and jurisdiction of the British Crown.* 1894.
- HARTSEN. — *Instructions consulaires néerlandaises. Règlement consulaire avec les instructions et autres documents y relatifs.* La Haye, 1889.
- HENDSHAW (J.-S.). — *A manuel for the United States consuls.* New-York, 1849.
- HENRY (R.). — *Le consulat de France à Prague. Tentative de suppression.* (Questions diplomatiques et coloniales, 16 jan. 1906).
- HÉRITTE (L.). — *Guide formulaire à l'usage des agents consulaires* 1 vol. 8°, Paris, 1900. (Pedone, éditeur).
- HEYKING (A.). — *A practical guide for Russian consular officers and private persons having relations with Russia,* 1 édit, 1 vol. 8°, 1904, p. XIII, 283. (Eyre and Spottiswoode.)
- HEYKING (A.). — *Consular relations between Great Britain and Russia : A suggestion.* (Fortnightly Review April 1908).
- HOGENDORF (Baron de). — *Instruction sur l'état civil consulaire.* 1890.
- HOWELLS (W.-D.). — *Our consuls in China and elsewhere.* (Nation, vol. 1, p. 551).
- HUBLER (Bernhard). — *Die Magistraturen des volkerrecht-*

- lichen Verkehrs (Gesandtschafts und Consularrecht) und die Exterritorialität.* Berlin, 1900.
- HUNT (Gaillard.) — *To reorganize the consular service.* (World's work, vol. II, January 1906.)
- HUNT (G.). — *New Bill for the Consular Service.* (Nation, vol. LXX, p. 106).
- INGLIS. — *Consular formulary.* Londres, 1898.
- Institut de droit international (Annuaire de l'). — *Immunités consulaires.* Trois études préalables de M. Engelhardt, rapporteur. Vol. XI (1889-1892), p. 348.
- Institut de droit international (Annuaire de l'). — *Immunités consulaires.* Projet de résolution présenté par M. Ed. Engelhardt, rapporteur. Vol XII, p. 275.
- Institut de droit international (Annuaire de l'). — *Immunités consulaires.* Rapport et projet de règlements présentés par M. Ed. Engelhardt, rapporteur. Vol XIII, p. 179.
- Institut de droit international (Annuaire de l'). — *Immunités consulaires.* Vol. XV, p. 273.
- Italie. — *Legge consolare de 28 germais 1866.* Milan 1866. (Publ. off.)
- IVANOVSKY (I.). — *Préparation pour la carrière de consul et le rôle des écoles de commerce* (en russe). Odessa, 1886.
- JASPER. — *Ueber die Handelsconsulat und die Handelsconsuln.* Rheidt, 1841.
- JOCKMUS. — *Handbuch für Consuln mit besonderer Rücksicht auf Deutschland.* Dessau 1852.
- JOEL (L.). — *A consul's manuel and shipowner's practical guide in their transactions abroad.* Londres, 1879.

- JOHNSON (Emory R.). — *Political science quarterly*, vol. XIII, 1898, p. 19.
- JONES (Chester Lloyd). — *The consular service of the United States, its history and activities*. 1 vol. grand-8°, Philadelphie 1906.
- JORDAN (C). — *Attributions des agents diplomatiques et consulaires en matière de légalisation*. (Revue de droit int. et lég. comp., 1908, p. 78).
- JOVE Y HEVIA. — *Guia practica paras los consulados de España*. Madrid, 1858.
- KOENIG (B. W. Von.). — *Die deutschen Consuln in ihren Beziehungen zu den Reichsangehörigen*. Brême 1896.
- KOENIG (B.-W. von). — *Hanabuch des deutschen Konsularwesens*. Berlin, 3^e édition 1885, 5^e édition 1897, 6^e édition, 1902, 7^e édition, 1909.
- KRAUSKE. — *Die Entwicklung der ständigen diplomaten von XV. Inhrhunder bis zu den Reschlussen von 1815 und 1818*. Leipzig, 1885.
- LABAND. — *Staatsrecht des deutschen Reiches*. Vol. II, §. 71.
- LACANAL. — *De la forme des actes dans le droit international privé*. (Revue général de droit, sept.-oct. 1884).
- LACHAUD. — *Juridiction des consuls à l'étranger*. 1865.
- LAIGUE (de). — *L'institution consulaire, son passé historique depuis l'antiquité grecque jusqu'au commencement du premier empire* (1806). (Revue d'histoire diplomatique, vol. IV, 1890, 4^e année, p. 534).
- LAGET DI PODIO. — *Juridiction des consuls de France à l'étranger*, 2^e édition, 1843.
- LAGET DI PODIO. — *Nouvelle juridiction des consuls de France à l'étranger*. Marseille 1844.

- LARRIVE (Georges). — *Les privilèges des consuls dans les pays d'Occident*. 1 vol. 8°, p. 127, Paris 1901. (Boyer, éditeur).
- LAWRENCE (Wm. Beach). — *Consuls Immunity from jurisdiction of State courts*. (Legal Gazette, vol. VII, 1875, p. 388).
- LAWRENCE (W. Beach). — *Etude sur la juridiction consulaire*. (Revue de droit international, vol. X, p. 285; vol. XI, p. 45).
- LAWRENCE (Wm. Beach). — *Foreign consuls and the State courts*. (Albany law journal, vol. XII, 1875, p. 327).
- LE DEUX. — *Essai sur le caractère diplomatique et sur les immunités et prérogatives des consuls en pays de chrétienté*. In-8°, imp. Mellottée, Chateauroux, 1905.
- LEFÈVRE (E.). — *A propos de la réorganisation du consulat français à l'étranger*. Vouziers, 1883.
- LEHR (E.). — *Manuel des agents diplomatiques et consulaires*. 1 vol. 8°, Paris, 1888.
- LEHR (E.). — *Réformes à apporter dans l'organisation du corps consulaire et création d'agents commerciaux*. (Revue de droit international, vol XXII, p. 438).
- LEHR (E.). — *Le corps diplomatique et le corps consulaire en Espagne*. (Revue de droit international, vol. XX, p. 174).
- LEHR (E.). — *De la compétence à attribuer aux agents diplomatiques ou consulaires comme officiers de l'état civil*. (Revue générale de droit international public, vol. I, 1894, p. 97 et 441).
- LEROY (P.). — *Les consulats et les ambassades*. 1876. 2^e édition, 1. vol. 8°, Paris, 1876. (Marescq aîné).

- LESKE ET LOEWENFELD. — *Die Rechtsverfolgung in internationalen*. (Verteilt Zeit, 1887).
- LESTAMENDI. — *Atribuciones consularis*. Madrid, 1835.
- LESTAMENDI. — *Tradado de jurisprudencia diplomático consular*. Madrid, 1843.
- LINN (W.-A.). — *Reform of the consular service* (Nation, vol. LIX, p. 398).
- LIPPMANN. — *Konsular jurisdiction im Orient*. Leipzig, 1898.
- LISBOA (Henri-C.-R.). — *Du service consulaire*. (Revue de droit international, 1900, p. 255).
- LIVINGSTON (Edward). — *Report on the U. S. Consular system*. Senate document, 83-22nd congress, 2nd session. (Publ. off.).
- LOBO Y CASAL (G.). — *El cuerpo consular y sus relaciones con el ministerio de Estado en los asuntos comerciales*. 1 vol. 8°, 30 pages, Montpellier, 1865, (Gras, éditeur).
- LONGWORTH (N.). — *Bettering our diplomatic and consular service*. (Independent, 5 July 1906, vol. LXI, p. 19-23.)
- LOOMIS (Francis-R.). — *North American Review*. Sept-1899.
- LOOMIS (F.-B.). — *Proposed reorganisation of the American consular service*. (North American Review. March 1906, vol. CLXXXII, p. 356-373.).
- LOUVARD (Ludovic). — *La réforme consulaire*. (Phare, 11 juin 1905).
- MACGOWAN (D.-J.). — *Consular jurisdiction in China and Japon*. (Social science association, 1861, p. 772).
- Mc. ANEMY (G.). — *Consular systems of Foreign countries*. (Century, vol. XXXV, p. 604.)

- MAGNONE. — *Manuel des officiers consulaires sardes et étrangers*. Marseille 1847.
- MALAPERT. — *Les Français commerçants hors de France. Les consulats*. (Le droit, Paris 9 et 10 septembre 1885).
- MALFATTI DI MONTE TRETTO (J. von). — *Handbuch des oesterreichisch ungarischen Konsularwesens*. 1 vol. 8°, Vienne, 1879, et Supplément, 1882).
- MALUQUER Y SALVADOR. — *Anuario diplomatico consular*. Madrid, 1889.
- MALUQUER Y SALVADOR (M.). — *Derecho consular español*. (Ext. de la Revista de legislacion). 1 vol. in-4°, Madrid 1900 (Minuesa de los Rios.).
- MANASSE. — *Jurisprudence des tribunaux consulaires sur le droit applicable dans les échelles du Levant*. (Revue de droit international, 1896, page 193).
- MARTENS (Ch. de). — *Guide diplomatique*. 1866, vol. I, p. 68 à 78.
- MARTENS (Frédéric de). — *Das Consularwesen und die Consular jurisdiction im Orient* (Ubersetz von H. Skerst). Berlin, 1874.
- MARTENS (P. G.). — *Das deutsche Konsular u Kolonialrecht*. 1 vol. 8°, Leipzig.
- MAXEY (S.). — *United States consular service*. (Anglo-American Mag. Vol. VII, March 1902, p. 216).
- MEAUX (Baron de). — *Le compte d'un consul de Saint-Sauveur-en-Rue pour l'année 1615*. (Bulletin de la Diana, 10 novembre 1904.)
- MENSCH (F. A.). — *Manuel pratique du Consulat, consacré aux Consuls de Prusse et aux autres Etats formant le Zollverein*, 1 vol. 8°, Leipzig, 1846.

- MERLIN. — Répertoire, V° *Consuls*.
- MILLARD (T.-F.). — *Consul Ledoux and his system*. (Review of Reviews, may 1907, vol. XXXV, p. 553-555).
- MILLET (René). — *Nouveau dictionnaire d'économie politique*, (Mot. consul), tiré à part. Paris, 1891.
- MILTITZ (de). — *Manuel des Consuls*. 5 vol. 8°, Londres et Berlin, 1837-1842.
- MITTELSTEIN (Max). — *Streitige Gerichtsbarkeit fremder Konsuln in zivilisirten Laenden*. (Zeitschrift für internationales Privat und Strafrecht, 1881, vol. I):
- MONAGHAN (J.). — *The american consul. A new type* (Book-lovers, mag., vol. IV, 1904 p., 649, N.)
- MONCEAUX. — *Les prozénies grecques*. 1881.
- MONNET. — *Manuel diplomatique et consulaire, aide-mémoire pratique des chancelleries*. Paris 1899 et 1905, 1 vol. 8°. (Berger-Levrault).
- MONTLUC (de). — *De la compétence à attribuer aux agents diplomatiques et consulaires comme officiers de l'état civil* (Rapport à l'Institut de droit international). (Annuaire de l'Institut, 1895-96, vol. XIV, p. 77.)
- MOORE (J. Basset). — *Légations and vessels, asylum in consulates*. (Political science quarterly, vol. VII, p. 1, 197, 397.)
- MOORE (John B.). — *Asylum in legations, and consulates and in vessels*, 1892.
- MOORE (John-B.). — *Rights and duties of consuls* (being chap. 16 of Moore's digest of international law). 1 vol. 8°, Washington, 1906. (Publ. off.)
- MOREUIL (M.). — *Manuel des agents consulaires français et étrangers*. 1 vol. 8°, Paris, 1853. (Marescq aîné).

- MOREUIL. — *Dictionnaire des chancelleries diplomatiques et consulaires à l'usage des agents politiques français et étrangers*. 2 vol. 8°, Paris, 1859. (Marescq aîné).
- NEUMANN (de). — *Handbuch des Konularwesens, mit besonderer Beruchsichtigung des Oesterreichischen*. 1 vol. 8°, Vienne, 1854.
- NOELPEKE. — *Zuzichung fremder Konsularbeamter zü Vernehmungen vor inländischen Gerichten*. (Deutsche jurister Zeitung, 1 juin 1905.)
- NORMAN (E. Van). — *Consular service of the United States*. (Chaut. mag XXXV, June 1902, p. 224).
- NORMAN (E. Van). — *The diplomatic service of the United* (Chautauquan mag., XXXV, May 1902, p. 121).
- ONCKEN. — *Die Schweizerische konsular Reform*.
- OPPENHEIM (H.-D.). — *Praktisches Handbuch der Consulate aller Laender*. Erlangen, 1854.
- OSBORNE (John Ball). — *The american consul and american trade*. (The Atlantic montly, Boston, Feb. 1907).
- OSBORNE (J. B.). — *Reorganized consular service as a career*. (Forum, July 1907, vol. XXXIX, p. 122-135).
- OSBORNE (J. B.). — *American consul and american trade*. (Reviews of reviews, vol. XXXV, p. 344, 5 March 1907).
- OSBORNE (J. B.). — *Education for the new consular career*. (North American review, October 1908).
- OULIANITZKI. — *Les consulats russes à l'étranger*. (en russe). 2 vol., 1899.
- PAEPE (de). — *Etude sur la compétence civile à l'égard des Etats étrangers et de leurs agents politiques diplomatiques ou consulaires*, In-8°, Paris, 1894.

- PAGNON. — *Les consuls et le commerce extérieur*. (Revue de droit commercial, 1884, vol I, p. 16.)
- PARAGUAY. — *Consul étranger, retrait de l'exéquat*. *Affaire du consul de France*. (Revue générale dr. intern. public, vol. II, 1895. p. 482).
- PARKER (G.-F.). — *United States consular service*. (Atlantic Monthly, vol. LXXXV, p. 455-669).
- PAULUS (J.). — *Het consulaire recht en de consulaire werking, zooals die voortvloeit uit de Nederlandsche wetten en wettelijke voorschriften, de door Nederland gesloten verdragen en het volkenrecht. Eene handleiding voor de Nederlandsche consulaire ambtenaren*. 1 vol. 8° La Haye, 1890.
- PEIRCE (H.-H.-D.). — *Diplomatic and consular service of the United States*. (Arena, vol. XVII, p. 909).
- PIERANTONI. — *L'incident consolare di Firenze*. 1888.
- PILATO. — V. Sergio di Pilato.
- POSCHINGER (H. Von). — *Die deutschen Konsular-Verträge etc*. Berlin, 1892. (Decker).
- Portugal. — *Règlement consulaire portugais mis en vigueur par décret du 26 novembre 1851*. Traduit en français par Hector Giffon. 1 vol. 8°, p. 216, Paris, 1857. (Guiraudet et Yonarist).
- POWELL (B.-E.). — *Jefferson and the consular service*. (Political science quaterly, December 1906, vol. XXI, p. 626-638).
- PRADIER-FODÉRE. — *Cours de droit diplomatique*. 2 vol. in-8°, 2^e édition. 1899. (Pedone, éditeur).
- QUEHL (R.). — *Das preussische und deutsch Konsularwe-*

- sen im Zusammenhang mit der innern und aeußern Politik*, 1863. Berlin, 1863 (Hempel).
- RENAULT. — *La Loi 7 et 8 janvier 1881. Les réformes de la juridiction des consuls français en Orient.*
- RENZIS (de). — *Sovra alcuni servizi consularie commerciali dependente del ministro degli affari esteri nel Regno.* (Bolletino del ministero degli affari esteri, vol. II, août 1891, p. 309 et suiv.). (Publ. off.)
- REYNAUD. — *Des consulats : historique sur les consulats français.* Paris, 1874. (Berger-Levrault).
- REYNAUD (J.). — *Des consulats*, 1 vol. p. 302, Paris, 1871. (A. Parent).
- ROCKHILL (W.-W.). — *Evils to be remedied in consular service.* Forum, vol. XXII, p. 673.)
- ROLLAND DE BUSSY. — *Dictionnaire des consulats.* Alger, 1853.
- ROSZKONS-KIEGO. — *Poselstwach Dyplomatycznych i Konsulatach.* (Des ambassadeurs et des consulats). Varsovie, 1872.
- Russie. — *Règlement pour les consuls de Russie.* Saint-Pétersbourg, 1859. (Publ. off.).
- SAINT-YVES (G.-M.). — *Les consulats du Levant et leurs origines*, Brochure in-8°, Paris, 1901. (Imp. Nationale).
- SALLES (G.). — *L'institution des consulats, son origine, son développement au moyen-âge, chez les divers peuples.* (Extrait de la Revue d'Histoire diplomatique). Paris, 1897. (Leroux).
- SALLES (G.). — *Les origines des premiers consulats de la nation française à l'étranger.* Brochure 8°, Paris, 1896. (Leroux).

- SANTOS (DOS) ET DE CASTILHO BARRETO. — *Traité du consulat*. 2 vol., Hambourg, 1839.
- Sardaigne. — *Instructions aux consuls de S. M. le roi de Sardaigne*, 2 vol., Turin, 1859. (Publ. off.).
- SCHAUBE (A.). — *La proxénie au moyen âge*. (Revue de droit international, 1896, p. 525).
- SCHLEUSING. — *De legatorum inviolabilitate*. 1743.
- SCHUBERT. — *De proxenia attica*. 1886.
- SCHUYLER (E.). — *American diplomacy*. London, 1886.
- SERGIO DI PILATO. — *Sulla delegazione dei consuli in materia di pruove*, 1889.
- SHEPPARD (E.-T.). — *The American consular service*. Washington.
- SLADE (William). — *Our consular service, attractions and abuses of*. (Forum, vol. XV, p. 163).
- SOLDAN. — *La juridiction consulaire*. (Journal des tribunaux de Lausanne. 21 mars 1891).
- SPARKS (T.-T.). — *Foreign relations of American colonial possessions*. (Chantaquan Mag. XXXV, 23 June 1902).
- STEINMANN-UCHER. — *Reform des Konsularwesens aus dem volswirt schaftlichen Gesichtspunkte*. Berlin, 1884.
- STECK. — *Essai sur les consuls*. Berlin, 1790.
- STILLMAN (W.-J.). — *Consular story*. (Nation, vol. VIII, p. 129-493.)
- STILLMAN (W.-J.). — *Consuls*. (Nation, vol. II, p. 104).
- STOCQUART. — *Le privilège d'exterritorialité, spécialement dans ses rapports avec la validité des mariages célébrés à l'ambassade ou au consulat*. (Revue de Droit international, t. XX, p. 260.)
- STOERK (F.). — *Zur Entwicklungsgeschichte des Send,*

- consulate*. (Mittheilungen aus dem Gebiete des Seewesens, 1879, n° 2, Pola, 12 pages).
- STRISOWER (L.). — *Konsular Gerichtsbarkeit*. (Extrait de : Oesterreichischen Staatswörterbucker.)
- STRISOWER. — Extrait de : Oesterreichischen Staatswörterbucker). *Konsulavertrage*. 1 vol. 8°, Vienne, 1895.
- SURVILLE. — *Actes de l'état civil reçus à l'étranger par les autorités locales compétentes*. (Revue critique, 1900, p. 129.)
- TANCOIGNE. — *Le guide des chanceliers*. 1 vol. in-12, Paris, 1847. (Didot.)
- TAKAHASHI. — V. *Revue du droit international* (Japon) (III, 1905, numéro 6.)
- TISSOT (C.). — *Des proxénies grecques et de leur analogie avec les institutions consulaires modernes*. 1 vol. in-8°, Dijon, 1863.
- TODA Y GUELL (E.). — *Derecho consular de España*. Publicase por orden del Ministro de Estado Aguilar y Correa. 1 vol. in-4°, Madrid, 1890. (Murillo),
- TOUBEAU. — *Institution du droit consulaire*.
- TOURGEE (A.-W.). — *United States consular system*. (Independent, vol LIV, 1902, p. 208. (January 23).
- TRUAX. — *United States consular service*. (Forum, vol. XXXII, p. 488.)
- TUSON (E.-W.-A.). — *The British consul's manual being a pratical guide for consuls as well as for the merchant shipowner and master mariner, in all their consular transactions*. 1, vol. in-8°, p. 572, Londres, 1856.
- URIBE (A. J.). — *Anales diplomaticos y consulares de Colombia*. 4 vol. 8°, Bogota, 1900-1903.
- VALÉRY (J.). — *Des actes de naissance dressés par les auto-*

- rités diplomatiques ou consulaires et en particulier de la loi française du 21 juin 1903.* (Journal de droit international privé, 1905, p. 538.)
- VERCAMER (E.). — *Des franchises diplomatiques.* Paris, 1891.
- VERGÉ (J.). — *Des consuls dans les pays de l'Occident.* 1 vol. in-8°, Paris, 1903. (Mouillot).
- VIAL (E.). — *Costumes consulaires.* (Revue d'histoire, Lyon, 3 avril et 3 septembre 1904).
- VINCENT ET PENAUD. — *Répertoire de droit int. privé sous « Consul ».*
- VIVO (B.). — *Tratado consular.* Mexico 1850.
- VOSBERG-REKOW. — *Die Reform des Deutschen Consulatswesens und die Trrichtung Deutscher Handelskammern in Auslande.* Berlin 1897.
- WARDEN (D.-B.). — *A treatise of the nature the progress and the influence of the establishment of consuls* (Traduit en français par Bernard Barrère de Morlaix). 1 vol. 8°, Paris, 1813. Edit française 1815.
- WARNER (Charles-Dudley). — *Consular service and foreign trade.* (North American review, vol. CLXII, p. 274).
- WASHBURN (A.-H.). — *Evils of consular service.* (Atlantic Monthly, vol. LXXIV, p. 241.)
- WASHBURN (A.-H.). — *A plea for the inspection of the consular service.* (Forum, vol. XXX, p. 28).
- WATKINS (J.-E.). — *Our consuls.* (Cosmopolitan, January 1905, vol. XXXVIII, p. 317 à 326).
- WERTHELM. — *Manuel des consuls des Pays-Bas,* 3 vol. 8°, Amsterdam, 1861.
- WEYMOUTH (W.-J.). — *San Francesios diplomatic corps.* (Overland Monthly XXXVIII, oct. 1901, p. 272).

- WHARTON (W.-F.). — *Reform in consular service*. (North American review, vol. CLVIII, p. 412).
- WHITE (H.). — *Consul Reforms*. (North American review, vol. CLIX, p. 711).
- WHITE (S.-W.). — *Our inadequate consular service*. (Forum, vol. XXV, p. 546).
- WILKEN (F.). — *Ueber die Venetianischen Consuln zu Alexandrien im 15 und 16 Jahrhunderte*. Berlin, 1837.
- WILLIAMS (C. A.). — *Consular reform* (Outlook, 6 January 1906, vol. LXXXII, p. 11 à 13).
- WHITELY (J.-G.). — *Ambassadors of Trade*. (Forum March 1902, vol. XXXIII, p. 85).
- WILSON (H.). — *American Foreign service*. (Outlook, 3 Mar. 1906, vol. LXXXII, p. 499-504).
- X. — *Consuls Powers of judicial notice of Foreign laws*. (Albany law Journal, vol. XII, p. 379).
- X. — *The association of foreign consuls in the British Empire*. London, in-12, 1896.
- X. — *De l'immunité de juridiction dont les consulats jouissent en Egypte*. (V... (Em) (Bulletin de législation et de jurisprudence égyptiennes, 1901, p. 144.)
- X. — *Réforme de l'organisation consulaire. Création de postes d'attachés commerciaux*. (Bulletin de la Chambre de commerce de Paris, 30 décembre 1905).
- X. — *De l'illégalité des taxes imposées par des consuls anglais à leurs nationaux à l'étranger et du droit de dénationalisation*. (Journal Clunet, 1887, p. 730).
- X. — *Objection to the appointment of merchants as consuls* (cited by J.-B. Moore) (16 De Bow's Rev. 12).
- X. — *Les consulats, rupture des pourparlers*. (Signé : W.-H.) (Européen, 11 fév. 1905)

- X. — *Guia diplomatico des España*. 1887.
- X. — *Consuls authority*. (Hall's journal of jurisprudence, 1821, vol. I, p. 41.)
- X. — *Classification and inspection of consuls*. (Harpers Weekly, 30 déc. 1905, vol. XLIX, p. 1922.)
- X. — *Objections to the appointment of merchant as consuls* (cited by J.-B. Moore), (Hunt's Merchant's Mag. vol. VI, p. 301 ; vol. X, p. 447 ; vol. XII, p. 221.)
- X. — *The objections to the appointment of aliens as consuls are stated with much force*, says J.-B. Moore. (12 Hunt's Merch. Mag. 211.)
- X. — *Our new consular service*. (Independent, 4 April 1907, vol LXII, p. 810-811).
- X. — *Inviolabilité des archives consulaires*. (Mémorial diplomatique, 27 octobre 1888.)
- X. — *La réforme des consulats*. (Journal des Chambres de commerce, 25 juillet et 10 août 1905.)
- X. — *Consular Protest and the Admiralty Court*. (Law Journal, vol V, 1870, p. 219).
- X. — *Consular courts*. (Laws times, vol. XLVI, p. 383).
- X. — *Manuale di storia diplomatico*. 1886.
- X. — *Fees on engagement of seamen* (Maritime notes and queries, vol. VI, 1884, p. 50).
- X. — *De l'inviolabilité des archives consulaires*. (Mémorial diplomatique, 27 oct. 1888).
- X. — *Consular service of England*. (Mitchell's maritime register, vol. IV, 1859, p. 1004).
- X. — *Consuls trading*. (Mitchell's maritime register. vol. VI, 1861, p. 749.)
- X. — *Consuls and shipbrokers*. (Mitchell's maritime register, vol VIII, 1863, p. 332.)

- X. — *Consular abuses* (Michell's Maritime register. Vol. XII, p. 208).
- X. — *Consular service*. (Mitchell's maritime register, vol. XIV, p. 975.)
- X. — *Consular service*. (Mitchell's Maritime register, vol. XVII, p. 272.
- X. — *American consular agents*. (Nation, 24 August 1905, vol. LXXXI, p. 164).
- X. — *Our consular disgrace*. (Nation, 5 April 1906, vol. LXXXII, p. 274-275.
- X. — *Consuls and the Senate*. (Nation, 10 May 1906, vol. LXXXII, p. 379-381).
- X. — *The consular service by a consul*. (National review, XXXV, May, p. 455).
- X. — *L'organisation consulaire française et étrangère, courte étude suivie d'un projet de convention internationale* (par un avocat français résidant à l'étranger). brochure 8°, Paris 1881, et Galatz 1880.
- X. — *Consular bill* 1906. (Outlook, 20 January 1906, vol. LXXXII, p. 113-114.)
- X. — *Consular service as it should be*. (Outlook, 24 March 1906, vol. LXXXII, p. 621-622).
- X. — *Mérit triumphs in the consular service*. (Outlook, 20 April 1907, vol. LXXXV, p. 866-867.)
- X. — *New tests for the consular service*. (Review of reviews, May 1907, vol. XXXV, p. 556-558).
- X. — *Incident de Damas, outrage à un consul étranger*. (Revue générale de droit international public, 1895, p. 624).
- X. — *Incident de Lourenzo-Marquez (Mozambique)*. (Re-

- vue générale de droit international public, 1897, p. 268).
- X. — *Incident de Varsovie, outrage à un consul étranger, réparation*. (Revue générale de droit international public. 1902, p. 151).
- X. — *Incident de Saint-Domingue*. (Revue générale de droit international public, 1900, p. 274).
- X. — *Sammlung von Verordnungen, Ausschreiben und Staats. Vertragen zum gebrauche der Koniglichen Hannoverschen Konsuln*. 1 vol. 8°, p. 251, Hannover, 1845. Supplément 1 vol. 8°, p. 55, Hannover, 1847.
- X. — *The British consular service*. (Saturday Review, vol. LXII, p. 252).
- X. — *Consular courts*. (Sollicitor's Journal and reporter, vol VII, 1863, p. 43).
- X. — *Consuls*, (Saturday Review, vol. LXXI, p. 527).
- YOXALL (J. H.). — *The Foreign office and the consular service*. (Mag. of commerce november 4th. 1902.)
- ZELLER. — *Die Reichsgesetzgebung über das deutsche Consulatswesen*. (Neuzeit, 1892, p. 650, 675 et 721).
- ZILKEN. — *Beroegheit der consulaire ambt*. La Haye, 1873.
- ZILKEN. — *Compétence des fonctionnaires consulaires d'après la loi néerlandaise du 25 juillet 1871*. (Revue de droit international 1872, p. 611.)
- ZILKEN. — *Compétence consulaire en matière d'actes civils et juridiction consulaire*. (Revue de droit international, vol. IV, p. 611).
- ZIMMER (R). — *Die Jurisdiktionsverhaeltnisse der fremdlandschen Konsuln in Deutschland, insbesondere auf Grund der vom deutschen Reiche abgeschlossenen*

Konsular und Handelsvertraege. 1 brochure 8°, p. 41 pages, Greiswald, 1897 (Kunike).

ZORN (P.). — *Die Konsulargebiete des deutschen Reiches*. In-16°, Berlin, 1884.

ZORN (P.). — *Die Konsulargeseztgebung des deutschen Reiches (textausgabe mit Anmerkungen und Sachregister.)* (L'édition de 1884 contient quelques textes des traités consulaires). 1 vol. 1901.

ZORN (P.). — *Deutsche Konsular Vertraege*. Berlin, 1878.

Vu :

Le Doyen,
CH. LYON-CAEN.

Vu :

Le Président de la Thèse,
L. RENAULT.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	1
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PRÉLIMINAIRE	13

PREMIÈRE PARTIE

Fonctions Consulaires.

<i>Classification</i>	15
---------------------------------	----

CHAPITRE PREMIER. — <i>Ratione personæ</i>	24
--	----

I. — <i>Intérêts des Nationaux présents dans la circonscription</i>	24
---	----

SECTION I. — ACTES D'ENREGISTREMENT	26
---	----

Enregistrement ou immatriculation	26
---	----

Passeports	27
----------------------	----

Enregistrement des naissances, décès, mariages	31
--	----

SECTION II. — ACTES OFFICIELS (<i>officiatory</i>).	39
---	----

Testaments	40
----------------------	----

Mariages consulaires	44
--------------------------------	----

Arbitrage	52
---------------------	----

SECTION III. — TUTELLE DES NATIONAUX	54
--	----

Renseignements et secours aux voyageurs.	55
--	----

Sépulture des Nationaux décédés.	55
--	----

Soins aux Malades.	55
----------------------------	----

Assistance des Indigents.	55
-----------------------------------	----

Rapatriement	57
------------------------	----

SECTION IV. — PROTECTION DES NATIONAUX	62
--	----

Droit à la protection	62
---------------------------------	----

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES

Situations donnant droit à la protection. . .	64
Nationalité.	64
Domicile	65
Protection des sociétés commerciales et détermination de leur nationalité . . .	68
Obligation pour le Consul d'agir avec dili- gence.	71
Moyens d'obliger le Consul à agir.	72
Moyens judiciaires	72
Moyens administratifs	72
Contrôle parlementaire	73
La presse	74
Sociétés philanthropiques.	74
Protection contre la mauvaise administra- tion du Consul	74
Dénis de justice	76
Détention arbitraire	77
Expulsion.	78
 II. — <i>Intérêts des Absents, des Incapables et des Mi- neurs</i>	 79
SECTION I. — PROTECTION DES INCAPABLES ET DES BIENS DES CITOYENS DÉCÉDÉS.	80
Successions des citoyens décédés	82
Tutelle et protection des mineurs	85
Protection des faibles d'esprit	88
SECTION II. — INTÉRÊTS DES NATIONAUX RÉSIDENTS DANS LA MÉTROPOLÉ	90
Surveillance des successions	90
Certificats de naissance et décès	91
Protection des intérêts commerciaux	92
Renseignements sur les maisons de com- merce.	92
Indication des débouchés commerciaux. . .	93
Soins donnés à la publicité commerciale . .	94
Représentation en justice des intérêts des Nationaux absents	96

CHAPITRE II. — <i>Ratione materiæ</i>	99
I. — <i>Actes concernant directement les intérêts individuels.</i>	100
SECTION I. — ACTES CONFIRMATIFS	104
Légalisations de signatures, traductions, etc.	104
Visa de passeports.	105
Certificats de vie et de décès	105
SECTION II. — ACTES OFFICIELS (<i>officiatory</i>)	107
Contrats	107
Constitutions d'hypothèques et transferts d'immeubles	108
II. — <i>Actes du Consul faits plus spécialement dans l'intérêt des services publics de son pays.</i>	110
SECTION I. — FONCTIONS REPRÉSENTATIVES OU POLITIQUES.	111
Garanties aux citoyens des droits résultant des traités.	112
Rapports consulaires	113
Exercice des fonctions diplomatiques	114
Extradition	115
SECTION II. — FONCTIONS ADMINISTRATIVES.	117
Protection des intérêts de la Marine.	117
Protection du Commerce maritime	117
Certificats d'origine	119
Inspection des peaux et des animaux	119
Certificats sanitaires	119
Devoirs variés	120
SECTION III. — FONCTIONS JUDICIAIRES.	122
Sur les équipages	127
Dépositions sous la foi du serment	129
III. — <i>Protection des Intérêts internationaux et humanitaires.</i>	130
IV. — <i>Fonctions en temps de Guerre.</i>	134

SECTION I. — ETATS NEUTRES	134
--------------------------------------	-----

SECTION II. — ETATS BELLIGÉRANTS	135
--	-----

DEUXIÈME PARTIE

Immunités.

<i>Classification</i>	137
---------------------------------	-----

CHAPITRE PREMIER. — Immunités des Consuls de carrière	139
---	-----

SECTION I. — IMMUNITÉS ESSENTIELLES	147
---	-----

Respect pour la fonction du Consul	147
--	-----

Inviolabilité du Consul	148
-----------------------------------	-----

Inviolabilité de la résidence du Consul	151
---	-----

Inviolabilité de la famille du Consul	153
---	-----

Inviolabilité du Consulat	153
-------------------------------------	-----

1 ^o Archives	153
-----------------------------------	-----

2 ^o Employés du Consulat	154
---	-----

Inviolabilité des communications du Consul avec son gouvernement	155
--	-----

Droit de communiquer avec les fonctionnaires de l'Etat étranger	156
---	-----

Moyens employés pour éviter l'interruption du service consulaire	159
--	-----

Arrestation	159
-----------------------	-----

Déposition en justice	161
---------------------------------	-----

Service militaire	161
-----------------------------	-----

Droit de communiquer en toute liberté avec les nationaux	161
--	-----

Moyens qui lui sont accordés pour faire connaître l'emplacement du Consulat	161
---	-----

Accès auprès des nationaux détenus	162
--	-----

SECTION II. — IMMUNITÉS ACCESSOIRES	163
---	-----

Franchise d'impôts	163
------------------------------	-----

Droit de porter un uniforme	166
---------------------------------------	-----

SECTION III. — DROITS SPÉCIAUX	167
--	-----

Juridiction sur les équipages	167
---	-----

TABLE ANALYTIQUE DES MATIÈRES 351

Apposition des scellés sur les biens des nationaux décédés	168
CHAPITRE II. — Immunités des Consuls commerçants .	169
Raisons pour restreindre ces immunités . .	169
Modifications des immunités des Consuls de carrière.	169
Respect	171
Immunités personnelles	171
Inviolabilité du Consulat	171
Communications	172
Arrestation	172
Service du Jury	174
Service militaire	174
Drapeau	175
Impôts	175
CHAPITRE III. — Nature des Immunités consulaires et caractère de la fonction consulaire	177
Caractère représentatif du Consul	178
Conception arriérée des immunités consulaires	178
Considération insuffisante accordée aux Consuls	179
Avantages des permutations entre le corps diplomatique et le corps consulaire . . .	181
Importance grandissante du rôle des Consuls	181

TROISIÈME PARTIE

Organisation.

SECTION I. — CHOIX ET PRÉPARATION	186
Matières que les Consuls devraient connaître.	186
Meilleur mode de recrutement.	188
Avantages résultant pour eux de l'expérience des affaires	190
SECTION II. — TRAITEMENT.	191
Montant du traitement	191

Pension de retraite	192
Conditions d'avancement	192
Privilèges.	193

SECTION III. — HIÉRARCHIE CONSULAIRE ET MINIS-

TÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.	194
Hiérarchie Consulaire.	194
Ministère des Affaires étrangères	196
Organisation de ce Ministère	196
De quel Ministère les Consuls doivent dé- pendre	197
Agents spéciaux	201
Attachés commerciaux.	202
Règlements consulaires.	203
Discipline.	203

QUATRIÈME PARTIE

Installation.

Remise de la Commission	207
Octroi de l'Exequatur.	208
Nature de l'Exequatur	209
Restrictions à l'octroi de l'Exequatur	209
Détermination du district Consulaire	212
Requête en vue d'obtenir l'Exequatur et re- connaissance de la souveraineté	213
Inutilité de demander l'Exequatur, pour les agents consulaires d'un ordre inférieur	215

CINQUIÈME PARTIE

Cessation de fonctions.

Décès du Consul	217
Retrait de l'Exequatur	218
Déclaration de guerre	220
Changement de souveraineté	221

SIXIÈME PARTIE

Définition du Consul.	223
-----------------------	-----

APPENDICES

A. — Duties of United States Consuls, 1902.	225
B. — British Consular Establishments, 1835.	237
C. — British Consular Establishments, 1871.	251
D. — Constitution of British Consular Service 1903	298
E. — Règlement de l'Institut de Droit International sur les immunités consulaires . .	311
BIBLIOGRAPHIE	319

La Rochelle, Imprimerie Nouvelle Noël Texier.

